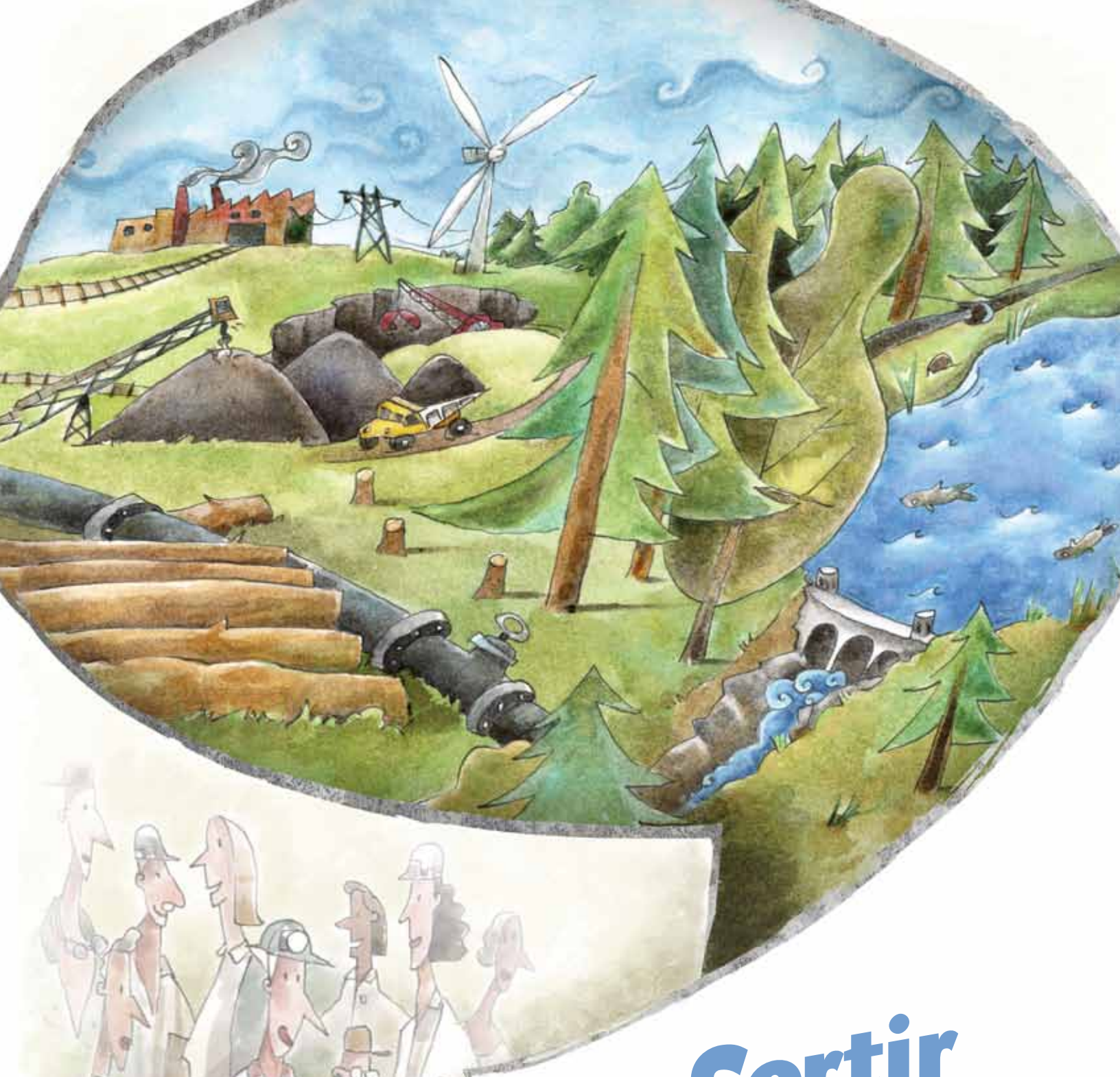


Sortir des sentiers battus

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

FTQ

COLLOQUE SUR LES RESSOURCES NATURELLES ET LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

22 ET 23 MAI 2012 • TROIS-RIVIÈRES

Sortir des sentiers battus

COLLOQUE SUR LES RESSOURCES NATURELLES
ET LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

Fédération
des travailleurs
et travailleuses
du Québec

FTQ

Rédaction
Lise Côté
Noémie Delisle
François Morin

Soutien à la rédaction
Dominique Savoie

Soutien à la recherche
Marc-André Demers

Secrétariat
Yuriko Hattori

Relecture
Line Bolduc
Manon Fournier
Yuriko Hattori
Aline Vallières
Francine Vigeant

Documentation
Isabelle Reny

Coordination de la publication
Monique Audet

Page couverture
Marc Mongeau

Mise en page
Anne Brissette

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

565, boulevard Crémazie Est
Bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000
Télécopie : 514 383-8001
Site Web : www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 2e trimestre 2012
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 978-2-89639-182-0

TOUJOURS PERTINENTE AUJOURD'HUI !

Le Monde Ouvrier

LA POSITION DE LA FTQ SUR LES RESSOURCES NATURELLES

La province de Québec possède des ressources naturelles inestimables qui constituent la plus grande richesse de sa population. Ces ressources et ces richesses appartiennent de droit, et en premier lieu, aux citoyens de cette province. Il est normal qu'étant au départ notre propriété commune, elles soient exploitées d'abord en vue du bien commun.

La Fédération des Travailleurs du Québec croit donc que les citoyens de cette province doivent pouvoir participer à la mise en valeur et à l'exploitation de ces richesses. Ils doivent en tirer des avantages économiques de nature à relever leur standard de vie, à leur assurer la sécurité sociale, le plein emploi, l'éducation gratuite, ainsi que des dégrèvements fiscaux proportionnés à leur état de fortune.

La Fédération croit que si, en certains cas, l'exploitation de nos ressources nécessite l'apport de capitaux étrangers, une part importante de la gérance de l'entreprise et de ses profits doit rester entre les mains des citoyens de cette province. Aux travailleurs et travailleuses engagés dans l'exploitation de ces richesses, le gouvernement se doit alors d'assurer le libre exercice du droit d'association et de grève, ainsi que des salaires au moins égaux à ceux qui sont payés ailleurs dans des industries semblables. Il doit veiller surtout à ce que les droits fondamentaux du citoyen soient sauvegardés dans les nouvelles villes isolées ou à demi fermées.

La Fédération des Travailleurs du Québec croit que toute concession de nos ressources naturelles à l'entreprise privée doit être conditionnelle et que l'entreprise doit rester sujette à la nationalisation si les droits ou les intérêts des citoyens sont lésés, ou si ces derniers jugent qu'ils peuvent en tirer un meilleur parti autrement.

Le Monde Ouvrier, décembre 1957

Mot des dirigeants

Le Québec et plusieurs autres pays présentent un modèle de développement des ressources naturelles et énergétiques qui incarnent tous les préceptes du néolibéralisme, soit une foi aveugle dans les mécanismes de marché, un minimum d'interventionnisme de l'État et la primauté du secteur privé. Les régimes de redevances sont tellement peu contraignants que l'on a l'impression que les gouvernements bradent nos ressources naturelles, comme Duplessis l'avait fait en son temps. Dans cette course effrénée des entreprises pour accéder aux ressources et en tirer le maximum de profits sans contreparties bénéfiques pour le Québec, la population s'insurge avec raison. C'est un modèle de valorisation des richesses dépassé et vétuste.

La lutte au réchauffement climatique et la hausse continuelle du prix du pétrole imposent de réorienter nos choix énergétiques. Or, sans politique énergétique digne de ce nom, le Québec n'est pas en état de faire les choix les plus judicieux pour un engagement ferme en faveur du respect de l'environnement et de la vitalité des communautés. Pire, les autorités gouvernementales font la sourde oreille aux diverses revendications de la population pour une meilleure gestion des ressources naturelles et énergétiques.

Les ressources naturelles et énergétiques représentent un dossier vaste et complexe : à nos yeux, il est donc primordial que le colloque fasse une belle part à la formation. Il représente aussi le meilleur moyen de réfléchir aux principes qui vont guider notre action syndicale et de cerner nos revendications globales.

Dans notre réflexion, nous ne devons pas craindre de *Sortir des sentiers battus*. En agissant ainsi, nous risquons de découvrir d'autres façons de faire, de découvrir de nouvelles avenues mais aussi de redécouvrir des méthodes qui étaient efficaces dans le passé et qui devraient être remises au goût du jour. Aussi, soyons exigeants et n'hésitons pas à proposer des solutions à contre-courant de la réalité nord-américaine. Faisons preuve d'audace ! Le Québec l'a déjà fait, d'ailleurs, dans le passé. Alors que peu de pays nationalisaient à l'époque, le Québec a osé un modèle différent dans le secteur de l'électricité, avec le succès qu'on lui connaît aujourd'hui.

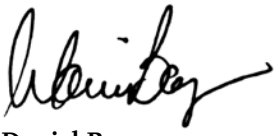
Sortir des sentiers battus appelle forcément des débats. Sur les mécanismes de contrôle des ressources. Sur les redevances et sur ce que l'on veut en faire. Sur la présence d'une stratégie industrielle visant notamment la transformation, chez nous, de nos ressources et pour des emplois de qualité. Sur le navettage et les impacts sur la vitalité des communautés. Sur une politique énergétique davantage tournée vers les énergies vertes. Tous ces éléments nous interpellent.

Enfin, il ne faut pas oublier que le colloque est consultatif. Le fruit de vos réflexions et vos propositions alimenteront la poursuite des travaux qui, à terme, s'incarneront dans des déclarations de politique, lesquelles seront discutées au prochain congrès en 2013. Dans cet esprit, le colloque posera des questions sans nécessairement apporter toutes les réponses.

Démontrons à nos gouvernements que l'on peut faire autrement, et surtout que l'on peut faire mieux !

Bon colloque !

Michel Arsenault
Président



Daniel Boyer
Secrétaire général

Table des matières

MOT DES DIRIGEANTS 5

INTRODUCTION 11

PARTIE 1 **- Aujourd'hui, la gestion des richesses naturelles et énergétiques** 13

CHAPITRE 1 - **RESSOURCES NATURELLES ET ÉNERGÉTIQUES AU QUÉBEC : ÉTAT DES LIEUX** 15
Portrait des ressources naturelles 15
Les mines : un boom indéniable ! 15
La forêt : au cœur de l'histoire économique du Québec 17
L'eau : une ressource pas comme les autres 19
Portrait des ressources énergétiques 21
Un portrait général 21
L'électricité : la plus abondante et la plus présente 22
Les énergies fossiles : 100 % importées 24
Le marché de l'énergie : complexe et étroitement interrelié 26
Perspectives : une demande croissante d'énergie 27

CHAPITRE 2 **- UN FOISONNEMENT D'INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES** 29
Quelles compétences pour quel niveau de gouvernement ? 29
Ottawa et Québec : des compétences partagées 29
Les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) 31
Les Premières Nations : incontournables 31
Les traités historiques 31
Les ententes et les traités modernes 33
Les ententes particulières 33
Les ministères et organismes québécois 34
La gestion des ressources 34
La protection de l'environnement 35
La gestion de l'énergie 35
Les politiques et stratégies du gouvernement du Québec 36
Le secteur minier 36
Le secteur forestier 36
L'eau 36
Les stratégies et les politiques en matière énergétique 36
Le Plan Nord 38
L'encadrement législatif et réglementaire sur la qualité de l'environnement 39
Comment cela fonctionne-t-il ? 39
Le processus contraignant du BAPE : rarement utilisé 40

CHAPITRE 3 **- REPRENDRE LE CONTRÔLE DE NOS RICHESSES : MODE D'EMPLOI** 43
Nationalisation : la mission des sociétés d'État d'autrefois 43
Hydro-Québec : la création d'une entreprise nationale 44
Le malheureux rétrécissement du mandat des SOQUEM, SOQUIP et REXFOR 46
La Société du Plan Nord : une société nouveau genre 47

Des fonds à configuration variable 48
Les sociétés publiques de capital de risque 49
Une multiplication de fonds spéciaux 52
Les fonds souverains : des joueurs de taille 52
Les fonds souverains : une force de frappe étonnante 53
Les cas de l'Alberta et du Chili : changement de cap 53

CHAPITRE 4 - **RÉGIMES ET REDEVANCES DES RESSOURCES NATURELLES ET ÉNERGÉTIQUES** 55
Les différents régimes qui donnent accès aux ressources 55
Le régime minier : l'esprit du libre accès *(free mining)* 55
Pétrole et gaz : assujettis aux règles du régime minier 56
Le régime forestier : plus contraignant 57
L'eau : un modèle en évolution 57
Les redevances : spécificités de chaque secteur 57
Redevances pour le secteur minier : sur les profits miniers 59
Redevances pour les hydrocarbures : selon le volume et la valeur 60
Redevances pour le secteur forestier : selon le volume et la valeur 61
Redevances sur l'eau : selon l'unité 61

CHAPITRE 5 - **LA DISPONIBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE : UN ENJEU DE TAILLE** 63
Les pénuries de main-d'œuvre : qu'en est-il vraiment ? 63
Pas de pénuries généralisées, mais un net resserrement du marché du travail 64
Qu'en est-il dans le secteur des ressources naturelles ? 64
Le navettage : une avenue utilisée par les entreprises 66
Un peu d'histoire 66
Fin des villes minières, nouveau souffle au navettage 67
Des impacts sur la main-d'œuvre 67
Des retombées économiques et des effets structurants… ailleurs ! 69
La mobilité de la main-d'œuvre canadienne et étrangère 71
La stratégie d'intervention gouvernementale en matière de mobilité de la main-d'œuvre 71
Le recrutement des travailleurs étrangers temporaires : une solution à courte vue 71

PARTIE 2 - **Demain, une vision syndicale du développement de nos richesses** 75
L'eau : un débat nécessaire, à un autre moment 77

CHAPITRE 6 - **L'ÉTAT, LE MAÎTRE D'ŒUVRE** 79
Les moyens du contrôle étatique des ressources 79
Deux prémisses : une volonté politique et une vision cohérente 79
La nationalisation : pas partout… 79
La société d'État 80
Les leviers financiers 80
Les redevances : des principes de base 81
Le partage des richesses : à qui ? comment ? 82
Le secteur minier : un virage essentiel 84
L'attribution des permis : toujours l'esprit du libre accès à la ressource *(free mining)* 84
Le droit d'exproprier : encadrons-le ! 84
Une nécessaire révision du modèle de redevances 85
Le secteur énergétique : la nationalisation, une option possible 86
Un organisme de réflexion et d'encadrement 88
Une société d'État pour le pétrole et le gaz 88
Les claims et les redevances dans les hydrocarbures 88
Un élargissement du mandat d'Hydro-Québec 89
La forêt : une transition tout à fait inéquitable 89

CHAPITRE 7 - **UNE STRATÉGIE FAVORISANT LA 2E ET 3E TRANSFORMATION** 91
Principes à la base d'une stratégie industrielle axée sur la transformation 91
La nécessité du développement durable et la reconversion verte 91
Des effets structurants à long terme 94
Une nouvelle logique de développement 95
Le développement local et régional : une nécessaire diversification économique 96
La 2e et 3e transformation : des outils pour y arriver 97
Sans transformation, pas d'accès à la ressource 97
L'aide publique conditionnelle : une question de volonté politique 98
Les tarifs préférentiels sur l'électricité (ou contrats à partage de risque) 100
Investir dans des activités qui soutiennent la transformation 102

CHAPITRE 8 - **VERS UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE À L'AVANT-GARDE** 105
Définir une politique énergétique 105
Les positions syndicales sur l'énergie : ce qui nous unit 105
Des considérations essentielles 106
Les principes généraux à mettre de l'avant 107
Les ressources énergétiques fossiles 108
Le gaz naturel américain : une influence majeure sur le marché de l'électricité 108
Le pétrole : pour une meilleure utilisation 109
L'électricité québécoise 110
Exporter notre électricité : oui, mais... 111
Le bloc patrimonial : au cœur du pacte énergétique du Québec 111
Le transport : le nerf de la guerre ! 112
Le transport : plus que des enjeux individuels 112
Le transport urbain et interurbain : remettre le Québec sur les rails 113
Le transport des marchandises : valoriser le bateau et le train 113
Le transport par camion : des solutions plus écologiques 114

CHAPITRE 9 - **DE LA MAIN-D'ŒUVRE EN QUANTITÉ ET EN QUALITÉ** 115
La gestion de la main-d'œuvre : plus de rigueur 115
Les besoins de main-d'œuvre : des analyses absentes ou partielles 115
Le recrutement par les entreprises : efforts, exigences et conditions de travail 116
Des pénuries de compétences ? Viser une formation continue ! 116
Le navettage : là pour rester... avec des conditions 118
Des impacts dans les communautés 118
Dans le milieu de travail : des enjeux de santé et sécurité du travail 120
Les travailleurs étrangers temporaires : des impacts pas toujours positifs 121

CHAPITRE 10 - **UNE PARTICIPATION ET UNE MOBILISATION SYNDICALES CITOYENNES** 125
L'importance d'être consultés 125
Consultations : des bons coups 125
Les évaluations environnementales stratégiques en cours : déjà des échecs 126
Quelques éléments essentiels 127
S'approprier le concept et le processus de l'acceptabilité sociale 129
Se mobiliser 131
Défendre nos membres, l'ensemble des travailleurs et des travailleuses, l'ensemble de la population québécoise 132
Nous mobiliser... avec d'autres 134

ANNEXE 137

Ressources naturelles et énergétiques : de quoi parle-t-on au juste ?

QUELLES RESSOURCES ? PLUSIEURS, MAIS PAS TOUTES !

Quand on pense aux ressources naturelles, on pense spontanément aux mines, à la forêt et à l'eau. Mais les ressources naturelles, ce sont aussi la chasse, la pêche, le piégeage, l'agriculture et l'air. S'ajoutent à celles-ci les différents types d'énergie : le pétrole, le gaz naturel (incluant les gaz de schiste), l'électricité générée par l'eau, le vent, le soleil, le diesel ou le nucléaire, la biomasse provenant notamment des résidus forestiers et la géothermie, soit la chaleur provenant du sol.

Il va de soi que les secteurs minier et forestier ainsi que toutes les ressources énergétiques sont examinés. L'eau fait l'objet d'une attention particulière, car même si cette ressource est actuellement abondante, elle constitue un intrant important dans plusieurs processus d'extraction ou d'exploitation des ressources naturelles, dans leur transformation ou encore dans certains procédés industriels. Certains usages menacent l'intégrité des nappes phréatiques; d'autres génèrent des eaux usées en quantité telle qu'il faudrait prendre en compte le coût de leur décontamination dans une gestion collective des ressources. Aussi, une distinction est faite entre les ressources renouvelables et non renouvelables, car la gestion des unes et des autres commande des actions différentes.

Certaines ressources ne sont pas analysées dans le cadre de ce colloque : l'air, l'agriculture, la chasse, la pêche, le piégeage ainsi que le bioalimentaire – qui constitue la 2e et 3e transformation des produits issus de l'agriculture –, et les activités récréotouristiques, qui utilisent les ressources naturelles sur tout le territoire.

QUELS ENJEUX ? SURTOUT TRANSVERSAUX

Les ressources naturelles et énergétiques existent et sont ou seront exploitées un jour ou l'autre. La question principale est : comment allons-nous le faire ? Pour y répondre, la FTQ a choisi de porter un regard transversal sur leur gestion respective afin d'identifier les enjeux communs. En effet, reprendre le contrôle de l'exploitation des ressources ou prélever des redevances suffisantes sont des préoccupations, quelle que soit la ressource. Suivant cette approche, l'analyse des secteurs spécifiques tels le pétrole, les mines ou la forêt s'inscrit en soutien à une analyse qui illustre le propos de ces enjeux communs. Dans certains cas, les spécificités de chaque ressource sont exposées.

Introduction

Ce colloque propose de réfléchir sur trois enjeux principaux : la souveraineté dans la gestion des ressources; le maintien et la création d'emplois de qualité; le développement social et économique du Québec et de l'ensemble de ses régions.

Il est important de reconnaître que le développement durable (qui se définit selon trois dimensions : économique, sociale et environnementale) est en toile de fond de toute réflexion sur le développement et la gestion des ressources naturelles et énergétiques. Le développement durable doit, d'abord et avant tout, répondre aux besoins humains, dans le respect des capacités de la planète et de la façon la plus juste et équitable possible. Autrement dit, même si la protection de l'environnement est une question incontournable, pour qu'un développement soit durable, il doit aussi donner du travail aux gens, défendre leurs droits et promouvoir leur culture. Dans ce cadre, l'économie continue d'occuper une place centrale, non pas en tant qu'objectif, mais en tant qu'outil. Tout est une question d'équilibre.

La FTQ a pris position sur le développement durable à plusieurs reprises au cours des dernières années en adoptant trois déclarations de politique distinctes, d'abord sur l'environnement (1989), sur le développement durable (1991), puis sur notre implication syndicale dans la protection de l'environnement et la promotion du développement durable (2007). Ce colloque n'a pas comme objectif de reprendre les débats sur l'environnement, mais s'inspirera des acquis de ces documents comme trame de fond de l'ensemble des réflexions et des débats.

La souveraineté. Reprendre la maîtrise du développement des ressources naturelles et énergétiques pour répondre aux besoins de la société québécoise sans handicaper son avenir est l'objectif à atteindre. Au cœur de cette réflexion se situe le modèle d'exploitation et de gestion collective des ressources. Aussi, il importe d'amorcer une réflexion sur l'avenir énergétique du Québec tout en se tournant vers des énergies plus vertes.

L'emploi. Il importe de reprendre le contrôle de nos ressources collectives dans une perspective de maintien et de création d'emplois tout en maximisant les retombées pour la main-d'œuvre du Québec. Des emplois durables de qualité, c'est-à-dire stables, équitablement rémunérés et dans des conditions de travail acceptables, peuvent être créés par un développement durable des ressources naturelles et énergétiques.

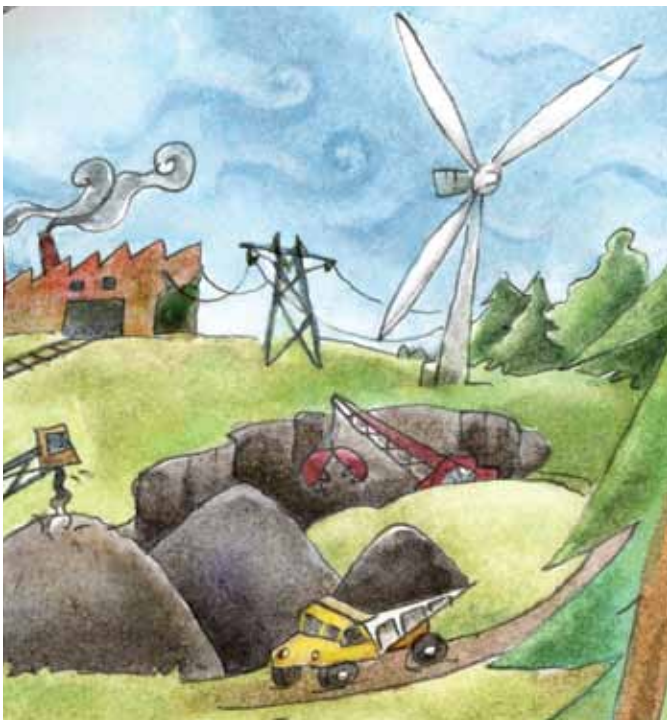
Les retombées économiques et sociales. Le développement des ressources naturelles doit pouvoir s'appuyer sur une structure industrielle permettant de tirer profit de leur exploitation. Il faut dépasser la seule extraction des ressources et s'assurer qu'elles soient aussi transformées chez nous. Enfin, on doit prendre en compte le développement local et régional qui, dans plusieurs lieux, est fortement lié au développement des ressources naturelles et énergétiques. Parce que les populations doivent être les premières à bénéficier des retombées, il faut s'assurer que la gestion des ressources naturelles et énergétiques fournisse des revenus suffisants pour les générations actuelles et futures, ce qui permettra de continuer à financer des services publics de qualité et, ainsi, d'assurer le développement social (santé, éducation, culture, etc.) de toutes les régions du Québec. Ce développement économique et social doit répondre à des exigences démocratiques fortes, notamment en matière de consultation.

Ce document de travail est divisé en deux parties, une première partie descriptive suivie d'une deuxième partie où sont proposés des éléments d'une politique sur les ressources naturelles et énergétiques ainsi que des réflexions pour une action syndicale proactive.

PARTIE 1
Aujourd'hui, la gestion des richesses naturelles et énergétiques

Les cinq premiers chapitres présentent différents portraits, états de situation et informations utiles à une compréhension générale du dossier.

Le chapitre 1 fait le portrait des ressources naturelles et énergétiques au Québec. Au chapitre 2 sont présentées les institutions (ministères, sociétés d'État, etc.) et les politiques gouvernementales concernées, et ce, pour tous les paliers de gouvernement. Le chapitre 3 expose les différents outils de contrôle et de réappropriation des ressources (type de propriété, fonds, etc.). Le chapitre 4 explique les différents régimes (minier, forestier) ainsi que les modèles de redevances. Enfin, le chapitre 5 discute des pénuries de main-d'œuvre et de navettage.



Mise au point concernant les statistiques relatives aux ressources naturelles et énergétiques

En fouillant dans diverses publications officielles relatives aux ressources naturelles et énergétiques, on constate avec étonnement que les données peuvent varier considérablement pour une même année. Que se passe-t-il? Pourquoi de tels écarts? Voici quelques explications à partir du nombre d'emplois des différents secteurs.

LES SOURCES OFFICIELLES

Deux organismes gouvernementaux fournissent les statistiques : Statistique Canada et l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Pour identifier les activités industrielles, ces organismes utilisent le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), lequel présente les données en quatre grands secteurs, chacun étant divisé en plusieurs sous-secteurs très précis.

Les quatre grands secteurs sont : le secteur primaire – qui comprend l'agriculture et les ressources naturelles et énergétiques – la construction, la fabrication et les services. La part de chacun dans l'emploi total est respectivement de 3 %, 6 %, 13 % et 78 %. C'est donc dire que les ressources naturelles et énergétiques n'en représentent qu'une toute petite part.

Par ailleurs, les ministères responsables des ressources naturelles et énergétiques – principalement le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) – publient aussi des données statistiques. Or, ces dernières incluent tous les emplois de la filière, c'est-à-dire qu'elles comptabilisent les emplois du secteur primaire, mais aussi ceux de certains sous-secteurs associés de la fabrication ou parfois des services. Par exemple, le transport et la distribution de différents types d'énergie (électricité, gaz, produits pétroliers, etc.), la fabrication de produits minéraux non métalliques ou celle de produits du bois et du papier.

Ces deux différentes manières de calculer sont correctes. Toutefois, cette mise au point s'impose pour comprendre les écarts dans les données provenant de diverses sources gouvernementales, le nombre d'emplois étant systématiquement plus élevé dans les ministères que dans les organismes statistiques.

▼ Le secteur des mines : un exemple

Selon l'ISQ, les emplois miniers regroupent les emplois liés aux activités de forage carottier, d'extraction de minerais métalliques et non métalliques et de 1re transformation – soit les fonderies, les affineries et les usines de ciment, de chaux et d'argile – ce qui représentait, en 2009, 14 437 emplois. À cette base, le MRNF ajoute les emplois des sous-traitants, et des travailleurs et des travailleuses autonomes qui font des activités d'exploration et de mise en valeur (environ 2 200 emplois), de même que les emplois de fabrication de produits minéraux non métalliques et de 1re transformation des métaux (32 121 emplois), pour un total de 46 558 emplois.

L'EAU : UN CAS À PART

Les statistiques fiables concernant l'utilisation des ressources en eau au Québec sont rares, ces calculs étant assez récents. Parmi les données disponibles, plusieurs proviennent du gouvernement fédéral (Statistique Canada, Environnement Canada) ou d'organismes internationaux (Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE), et celles-ci ne sont pas ventilées par province et par territoire. De plus, les données sont générées par des outils statistiques n'utilisant pas les mêmes définitions. Dans certains cas, elles sont approximatives, et dans d'autres, carrément inexistantes.

CHAPITRE 1

RESSOURCES NATURELLES ET ÉNERGÉTIQUES AU QUÉBEC : ÉTAT DES LIEUX

Les ressources naturelles et énergétiques de la planète sont l'objet de nombreuses études et réflexions. Plusieurs pays, parmi les plus populeux sur la planète, vivent depuis quelques années une accélération de leur développement économique. Leur révolution industrielle a un impact considérable sur la demande en ressources naturelles et énergétiques. La demande croît rapidement et de manière soutenue, tant pour les ressources minérales (minéraux métalliques, minéraux industriels, matériaux de construction) que pour les ressources énergétiques (pétrole, gaz naturel, électricité sous toutes ses formes). Même si le secteur de la forêt a connu d'importantes difficultés au cours des dernières années, la ressource demeurera essentielle dans le développement économique des pays développés ou en développement. L'eau est une ressource particulière, car elle est essentielle à la vie humaine, mais aussi au développement de nombreuses industries.

Le Québec regorge de ressources naturelles et énergétiques. Même si la part de l'emploi dans l'ensemble de l'économie est plutôt faible (un peu plus de 156 000 emplois), l'impact économique est important. Selon le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), la part des ressources naturelles et leurs filières, soit l'énergie, la forêt et les mines, représentait 9,4 % de la richesse collective (Produit intérieur brut – PIB) du Québec en 2010, totalisant près de 23,8 milliards de dollars en exportation, soit 40,3 % des exportations totales[1].

Portrait des ressources naturelles

L'exploitation des ressources naturelles au Québec s'est d'abord faite autour de trois produits naturels : les divers minerais, les arbres et l'eau. Deux secteurs se sont ainsi développés – les mines et la forêt – alors que l'eau est devenue un intrant important dans plusieurs secteurs de l'économie. Ces différents secteurs et ressources ont joué un rôle majeur dans le développement de plusieurs régions.

LES MINES : UN BOOM INDÉNIABLE !

L'envol du prix des ressources annonce que, malgré les fluctuations de prix à court terme, la demande pour les produits minéraux continuera d'augmenter de manière soutenue. La demande est en hausse pour plusieurs minéraux métalliques, lesquels se retrouvent en grande quantité dans le sous-sol québécois.

▼ Québec, un producteur important : expéditions et exportations

Les expéditions minérales sont en hausse pour à peu près tous les produits, sauf le cuivre et le nickel. À titre d'exemple, l'indice du prix du minerai de fer sur les marchés mondiaux a littéralement explosé depuis 2007. L'impact sur le volume des expéditions de minerai de fer québécois a été presque immédiat : il est passé de 13,4 millions de tonnes métriques en 2008 à plus de 20 millions de tonnes métriques en 2011, ce qui fait du fer le minerai le plus important au Québec[2]. Un phénomène similaire s'est produit pour l'or et pour plusieurs autres métaux dont la demande a subi une forte hausse sur les marchés mondiaux.

Les quatre régions qui se distinguent par l'importante valeur de leurs expéditions minérales sont, par ordre d'importance, la Côte-Nord (fer), le Nord-du-Québec (nickel, or, cuivre), la Montérégie (pierre, sable et gravier) et l'Abitibi-Témiscamingue (or, argent, zinc, cuivre)[3].

Entre 2000 et 2010, la valeur des exportations de minerais concentrés (excluant les minerais ayant subi une 1re, 2e et 3e transformation) a oscillé entre 1 et 2 milliards de dollars, ce sommet ayant été atteint en 2009. Au cours de cette période, la valeur des exportations a été, *grosso modo*, équivalente à celle des importations; il n'y a donc pas eu de surplus commercial.

1. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *L'importance économique des ressources naturelles au Québec*, [En ligne] [www.mrnf.gouv.qc.ca/ministere/economique/index.jsp] (Consulté le 15 mars 2012).
2. Institut de la statistique du Québec. *Recensement annuel des mines, des carrières et des sablières*, [En ligne] [www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/sectr_mines/mine_exp_sub.htm] (Consulté le 14 février 2012).
3. Institut de la statistique du Québec. *Panorama des régions*, Édition 2011, Québec, juin 2011, p. 72-76.

Au Québec, une bonne part de la production minière est transformée sur place ou ailleurs au Canada. Certains minerais, comme l'or et le nickel, sont toutefois directement exportés sans subir de transformation. Par ailleurs, certaines usines de 1re transformation importent leur matière première non transformée : c'est le cas du cuivre et de la bauxite, matière première utilisée pour faire de l'aluminium.

Des investissements à la hausse

Avec la montée du prix des métaux usuels et précieux, plusieurs projets d'investissement d'envergure ont été annoncés, dans certains cas pour rouvrir des mines fermées. Puisque les gisements constituent la matière première indispensable à leurs activités, les entreprises minières allouent des budgets substantiels à l'exploration.

Autrefois, les grandes entreprises minières, la plupart d'envergure mondiale, accaparaient la part du lion des investissements. Depuis un certain nombre d'années, la donne a changé; aujourd'hui, ce sont de petites entreprises, dites juniors, dont la principale activité est l'exploration, qui sont responsables de plus de 48 % des dépenses d'exploration et de mise en valeur.

Les dépenses d'exploration et de mise en valeur, qui comprennent les activités visant à découvrir un gisement minier, à en délimiter les frontières et à préparer le terrain pour l'exploiter, se sont sensiblement accrues depuis les dernières années. Alors qu'au début des années 2000, elles oscillaient autour de 115 millions de dollars, ces dépenses ont crû jusqu'à 512 millions en 2010. Une hausse de 345 % sur dix ans ! Si les projets d'investissements annoncés en 2011 se réalisent, les dépenses d'exploration et de mise en valeur devraient atteindre 718 millions de dollars, un record !

Si l'on additionne, à ces dépenses, l'aménagement des complexes miniers tels les travaux généraux, les

Les investissements miniers en un coup d'œil

INVESTISSEMENTS MINIERS DE 2007 À 2011 (EN MILLIONS DE $)*

	2007	2008	2009	2010	2011p	var. 2010/2009 (en %)
Exploration et mise en valeur	477	526	379	512	718	34,9
Aménagement des complexes miniers	1 148	1 485	1 661	2 405	2 184	44,8
Total des investissements miniers	1 625	2 011	2 041	2 917	2 902	42,9

PART DES INVESTISSEMENTS SELON LES PRODUITS RECHERCHÉS, 2010 (EN %)

Métaux précieux	54,1
Métaux usuels	17,1
Uranium	8,0
Métaux ferreux	6,2
Lithium	3,9
Terres rares	3,0
Diamant	2,7

Source : Institut de la statistique du Québec. *Mines en chiffres*, Québec, novembre 2011, document non paginé.

PART DES INVESTISSEMENTS SELON LES RÉGIONS, 2010 (EN %)**

Abitibi-Témiscamingue	34,5
Côte-Nord	7,8
Nord-du-Québec	54,7
Autres régions	3,1

p : données provisoires

* Les statistiques sur les investissements sont tirées de l'Enquête annuelle sur l'investissement minier, réalisée en collaboration avec Ressources naturelles Canada et menée auprès de 336 entreprises minières.

** Les statistiques diffèrent de celles fournies par l'ISQ, car elles s'appuient sur des données préliminaires pour 2010.

Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Statistiques minières*, [En ligne] [www.mrn.gouv.qc.ca/mines/statistiques/regionales-depenses.jsp] (Consulté le 14 février 2012).

immobilisations et les réparations, les investissements miniers totaux atteignent plus de 2,9 milliards de dollars en 2010, soit une hausse de 42,9 % comparativement à l'année précédente.

Les investissements actuels se font surtout dans trois grandes régions (Nord-du-Québec, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord) et visent la recherche de métaux précieux (l'or par exemple), qui représente plus de la moitié des dépenses d'exploration et de mise en valeur. S'y ajoutent surtout les métaux usuels (cuivre, nickel, zinc) et l'uranium.

Une faible contribution à l'économie globale

Quant à la contribution du secteur minier à l'économie du Québec, son importance varie selon la définition retenue du secteur. Selon l'ISQ, qui utilise une définition étroite, la valeur de la production découlant des activités d'extraction du secteur minier, excluant le pétrole, est passée de 1,2 milliard de dollars à 863 millions de dollars entre 2000 et 2009. Ainsi, la part de ces activités dans l'économie du Québec (PIB) s'est réduite et ne représentait que 0,35 % en 2009. Évidemment, ce calcul ne prend pas en compte les activités liées à la sous-traitance, qui sont omniprésentes dans ce secteur, ni celles liées à la 1re transformation, soit les fonderies, les affineries (excluant les alumineries) et les usines de ciment, de chaux et d'argile.

Si l'on considère l'ensemble des activités, y compris celles liées aux investissements en immobilisation et aux réparations, ce secteur contribuait, en 2008, à hauteur de 4,4 milliards de dollars à l'économie québécoise, soit 1,6 % du PIB[4]. À titre de comparaison, l'apport du secteur minier en Australie correspond à environ 25 % de son PIB.

L'emploi : un portrait contrasté

Lorsque le prix du minerai chute, l'emploi suit la même tendance. Entre 2000 et 2005, le nombre d'emplois dans le secteur minier (extraction minière et exploitation en carrière) a baissé, passant de 16 760 à 13 373 emplois, un recul de 20 % sur cinq ans. Depuis, il a augmenté de 2,6 % par an en moyenne, un rythme plutôt lent. Mais c'est connu, les moyennes masquent la diversité des réalités. En effet, en 2006, il y a eu une reprise exceptionnelle avec une augmentation de l'emploi de 9,3 %. Par ailleurs, suite à la crise financière mondiale de 2008, l'emploi a chuté de 3,6 % en 2009.

En 2010, le secteur soutenait 15 109 emplois répartis ainsi : 639 dans le forage carottier; 6 361 dans l'extraction des mines métalliques; 4 154 dans l'extraction des mines non métalliques et 3 955 dans la 1re transformation. Le MRNF ajoute à ce nombre 2 200 emplois liés aux activités de soutien à l'extraction minière (les travailleurs et les travailleuses autonomes et les sous-traitants). En plus de ces emplois directs, le ministère calcule que les activités minières ont généré indirectement près de 14 000 emplois chez les différents fournisseurs (services professionnels, fabricants de machineries, etc.)[5].

Perspectives

L'augmentation importante de la demande pour les ressources minérales a fait bondir les prix sur les marchés mondiaux, créant encore plus d'engouement pour ces dernières. À titre d'exemple, l'indice du cours des métaux a connu une augmentation fulgurante depuis le début des années 2000, atteignant des niveaux records. Selon de nombreux observateurs, cette hausse représente une tendance lourde du système mondial. Une forte demande devrait se faire sentir pendant plusieurs années encore, ce qui peut avoir des effets positifs sur le maintien et la création d'emplois dans ce secteur.

LA FORÊT : AU CŒUR DE L'HISTOIRE ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC

La forêt a été la première richesse naturelle à être exploitée au Québec. Elle est aussi celle qui, à l'heure actuelle, représente la plus grande part des emplois du secteur des ressources naturelles, avec plus de 60 000 emplois directs répartis dans les activités forestières et celles de la transformation de la ressource.

Bien que les activités de foresterie aient toujours été réparties dans l'ensemble des régions du Québec (à l'exception des régions de Montréal et de Laval), elles se concentrent aujourd'hui dans les régions au nord de la vallée du Saint-Laurent (Saguenay – Lac-Saint-Jean, Mauricie, Abitibi-Témiscamingue, Nord-du-Québec) ainsi que dans deux régions au sud du fleuve (Bas-Saint-Laurent, Chaudière-Appalaches). L'Outaouais demeure aussi une région de transformation.

Une industrie en difficulté

L'industrie forestière (exploitation et fabrication de produits du bois et du papier) a connu son apogée au début des années 2000 pour ensuite subir divers

4. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Profil des retombées économiques des activités et des investissements du secteur minier au Québec*, Québec, mai 2011, p. 5.

5. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Statistiques minières*, [En ligne] [www.mrn.gouv.qc.ca/mines/statistiques/sous-secteur.jsp] (Consulté le 14 février 2012).

contrecoups au cours de la dernière décennie. Le conflit du bois d'œuvre avec les États-Unis a porté un dur coup au marché du bois de sciage. De plus, la hausse constante du dollar canadien ainsi que la baisse drastique de l'approvisionnement décrétée au milieu de la dernière décennie, suite au rapport Coulombe, sont venues accentuer les difficultés de l'industrie forestière dans son ensemble. Ces difficultés se sont par la suite accentuées avec la récession de 2008-2009, provoquant un important ralentissement dans plusieurs secteurs d'activité liés à l'industrie forestière, dont celui de la construction immobilière en Amérique du Nord.

L'industrie des pâtes et papiers a aussi été lourdement affectée, principalement en raison de la baisse marquée de la demande de papier, phénomène en grande partie explicable par le développement des plateformes Web des grands quotidiens, des publications en ligne et de l'édition électronique. Cette situation a été elle aussi exacerbée par la récession de la fin de la dernière décennie.

VALEUR DES EXPORTATIONS, PRODUITS DU BOIS ET PÂTES ET PAPIERS, QUÉBEC 2007-2010 (EN MILLIONS $)

	Produits du bois	Pâtes et papiers	Total
2007	3 563	6 724	10 827
2008	2 622	7 152	9 774
2009	1 917	5 846	7 763
2010	1 953	5 871	7 824

Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Ressources et industries forestières, portrait statistique édition 2010*, Québec, 2010, 498 p.

Un poids économique toujours important malgré les difficultés

À l'heure actuelle, selon les données du MRNF, l'exploitation forestière représente 2,8 % du PIB et près de 10 % de la valeur des exportations québécoises. Entre 2007 et 2010, une baisse de près de 30 % de cette valeur a été enregistrée, passant de près de 11 milliards de dollars à un peu plus de 7,8 milliards de dollars. La majeure partie de la baisse provenait de l'industrie des pâtes et papiers.

Une diminution importante du nombre d'emplois

La ressource forestière a longtemps représenté un important moteur de développement économique régional partout au Québec. Le contexte économique difficile des dernières années a entraîné un déclin important de cette industrie dans l'économie des régions. Ces dernières ont été durement touchées, tout particulièrement celles dont l'activité économique était principalement issue de la forêt.

Entre 2000 et 2009, les secteurs de la foresterie et de l'industrie du bois et des pâtes et papiers ont perdu près de 30 % des emplois. La majorité de ces emplois se trouvaient dans les secteurs de la fabrication de produits du bois et du papier (industries du sciage, du meuble et des pâtes et papiers).

Perspectives

L'industrie de la forêt constituera toujours une part considérable de l'économie du Québec. En émergeant d'une longue période de turbulences, ce secteur a

EMPLOI DANS LA FORÊT, QUÉBEC, 2000-2009

Année	Foresterie et exploitation forestière	Fabrication de produits du bois	Fabrication du papier	Total
2000	14 566	41 450	35 377	91 393
2001	14 179	40 324	33 844	88 347
2002	13 461	39 755	31 746	84 962
2003	14 257	42 168	31 690	88 115
2004	14 140	44 406	30 213	88 759
2005	13 644	43 297	29 706	86 647
2006	13 216	41 261	27 962	82 439
2007	11 885	36 662	27 370	75 917
2008	10 135	32 693	26 452	69 280
2009	9 022	28 402	27 349	64 773

Source : Banque de données des statistiques officielles du Québec. *Emploi en ressources naturelles, énergie, mines et forêt, Québec et Canada*, 2010, [Tableau] [En ligne] [www.bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/Ken263_Liste_Total.p_tratr_reslt?p_iden_tran=REPERHTRWZO24-544472525405x,KD&p_modi_url=0315124043&p_id_rapp=1609] (Consulté le 15 mars 2012).

connu une importante transformation. On peut croire que le développement de nouvelles activités et la diversification de l'utilisation des produits de la forêt sauront contribuer à son rétablissement. L'utilisation de la biomasse dans la production énergétique par l'éthanol cellulosique, les nouvelles filières comme la production de fibres pour le textile ou encore l'utilisation du bois dans les constructions commerciales et institutionnelles en sont quelques exemples.

L'EAU : UNE RESSOURCE PAS COMME LES AUTRES

L'eau est une ressource naturelle unique, souvent oubliée lorsque l'on évoque les richesses dont regorge le Québec. En effet, à l'échelle mondiale, le Canada et le Québec sont choyés. Si 70 % de la surface de la Terre est recouverte d'eau, l'eau douce potable et utilisable en agriculture n'en représente que 2,5 %. La plus grande partie (deux tiers) de l'eau douce mondiale est inaccessible, encore immobilisée dans les glaciers ou les neiges dites éternelles. L'eau couvre près de 11 % du territoire québécois, lequel compte environ 3 % des réserves mondiales d'eau douce accessible. Cette apparence d'abondance ne doit cependant pas faire oublier la fragilité de cette ressource.

Deux définitions importantes sur l'usage de l'eau

PRÉLÈVEMENT OU UTILISATION

Le prélèvement d'eau, aussi appelée utilisation de l'eau, est la quantité d'eau douce extraite d'une source (souterraine, de surface ou provenant d'un aqueduc public), de manière permanente ou temporaire, et transportée à son lieu d'usage. L'eau servant à produire de l'hydroélectricité n'est pas considérée dans cette statistique, parce que l'on considère que son exploitation se fait *in situ*.

CONSOMMATION

La consommation d'eau correspond à la quantité d'eau qui a été prélevée d'une source sans y être retournée. Autrement dit, en soustrayant à la quantité d'eau prélevée la quantité d'eau qui est retournée, on obtient la quantité d'eau dite consommée.

Source : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. *Cap sur l'eau*, Ottawa, 2010, p. 18 et 45.

En effet, les connaissances scientifiques sur la quantité et la qualité de l'eau sont rares. L'ensemble du territoire n'a pas été cartographié à cet égard. De plus, comparativement à la forêt ou aux ressources minérales, les quantités d'eau fluctuent continuellement, ne serait-ce que par les phénomènes d'évaporation et de condensation ou par les variations climatiques.

L'Amérique du Nord est la région du monde où l'utilisation de l'eau est la plus importante, le Québec ne faisant pas figure d'exception dans ce domaine. Le Canada est le deuxième plus grand utilisateur d'eau par habitant des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tout juste derrière les États-Unis. La plupart des pays de l'OCDE ont augmenté leur prélèvement d'eau au cours des années 1960 et 1970 pour répondre à la hausse de la demande des secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Au niveau mondial, on estime que la demande en eau a augmenté deux fois plus vite que la population au cours du siècle passé[6].

Un intrant essentiel dans plusieurs industries

En 2007, 88 % de l'eau prélevée a été utilisée par les secteurs des ressources naturelles et énergétiques. Afin de dresser un portrait de l'utilisation de l'eau par les secteurs des ressources naturelles et énergétiques, il convient de distinguer deux paramètres, soit la quantité utilisée et consommée ainsi que la qualité de l'eau retournée.

Le **secteur de la forêt** n'utilise que peu d'eau pour les activités liées à la récolte du bois. Toutefois, l'industrie des pâtes et papiers est la plus grande utilisatrice au Canada. L'eau sert principalement à la composition des produits chimiques, à l'acheminement des matières tout au long du processus de production, à la séparation des matières et au refroidissement. Bien que les pratiques environnementales se soient beaucoup améliorées au cours des dernières années et que la plus grande partie de l'eau soit retournée à la source après utilisation, cette activité industrielle a tout de même un impact important sur la qualité de la ressource[7].

Le **secteur minier** n'est ni un grand utilisateur ni un grand consommateur d'eau, même si elle est utilisée à toutes les étapes de la vie d'une mine : exploration, planification, développement et mise en service,

6. Organisation de coopération et de développement économiques. *Panorama des statistiques de l'OCDE 2005*, Paris, 2005, p. 136.

7. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. *Courant de changement*, Ottawa, 2010, p. 124.

exploitation, fermeture et restauration. C'est cependant l'un des secteurs qui a le plus grand impact sur la qualité de l'eau et les écosystèmes environnants. Les sites miniers abandonnés posent aussi un enjeu d'importance pour les eaux environnantes et les nappes phréatiques. Dans le secteur de la 1re transformation des métaux, d'importants volumes d'eau sont utilisés avec des impacts majeurs sur la qualité de l'eau. Là aussi, la plus grande partie est retournée à la source après utilisation.

Le **secteur des produits chimiques** utilise moins d'eau que d'autres secteurs, mais en consomme une plus grande part et les effets sur la qualité de l'eau sont très grands.

La fracturation hydraulique, le mode de production de l'**industrie des gaz de schiste**, nécessite d'importantes quantités d'eau et a un impact significatif sur la qualité de la ressource. Un seul puits nécessite en moyenne une injection de 10 000 à 20 000 mètres cubes (m^3) d'eau. Il faut donc disposer d'importantes ressources en eau pendant les opérations de fracturation. À titre de comparaison, une piscine olympique contient 3 750 m^3 d'eau[8].

PRÉLÈVEMENT D'EAU ET POURCENTAGE DE LA CONSOMMATION pour certaines industries liées aux ressources naturelles et énergétiques, Canada, 2007

	Prélèvement (en millions de m^3)	Consommation* (en %)
Total**	5 219,0	9,5
Fabrication du papier	1 996,7	4,5
Première transformation des métaux	1 731,8	9,5
Fabrication de produits chimiques	481,5	20,5
Fabrication de produits du pétrole et du charbon	416,0	10,4

* Part du prélèvement qui est consommée.
** Pour l'ensemble des industries de la fabrication.

Source : Statistique Canada. *Paramètres d'utilisation de l'eau dans les industries de la fabrication, selon le groupe industriel, Canada*, [tableau CANSIM 153-0047] [En ligne] [www40.statcan.ca/l02/cst01/envir05b-fra.htm] (Consulté le 15 mars 2012).

8. Total. *Des défis environnementaux*, [En ligne] [www.total.com/fr/dossiers/gaz-de-schiste/defis-environnementaux-201938.html] (Consulté le 14 mars 2012); Ville de Montréal. *L'eau en chiffres*, [En ligne] [ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6497,54393748&_dad=portal&_schema=PORTAL] (Consulté le 14 mars 2012).

Au Québec, l'eau est évidemment une composante majeure dans la production d'**électricité**. Toutefois, l'utilisation qui en est faite est essentiellement respectueuse de l'environnement. La principale problématique liée à l'hydroélectricité concerne l'équilibre des bassins versants et l'écoulement des eaux, dans le cas des centrales avec réservoirs. La production thermique d'électricité nécessite aussi d'importantes quantités d'eau. La majeure partie de cette eau est retournée à la source ou évaporée. Les rejets d'eau chaude bouleversent cependant les écosystèmes des milieux naturels. Cela dit, le Québec ne compte que quatre centrales thermiques, alors qu'elles sont plus nombreuses dans le reste du Canada.

Les services publics et les aqueducs

L'eau circule en abondance dans les aqueducs publics du Québec. Les ménages, mais également les entreprises et les institutions, puisent leur eau dans les réseaux publics et rejettent les eaux usées dans les égouts. Les usines de filtration produisent une eau d'excellente qualité pour la consommation, mais celles qui traitent les eaux usées ne font qu'un nettoyage primaire (filtration et captage des matières en suspension), laissant passer ainsi de nombreux produits chimiques dans l'eau rejetée. À l'heure actuelle, seule l'usine de traitement de Montréal procède à l'installation d'un système de stérilisation bactérienne qui devrait améliorer la qualité de l'eau rejetée. À ce problème de rejet s'ajoute un grand gaspillage résultant de l'usure des réseaux de distribution d'eau, qui ont dépassé leur vie utile en plusieurs endroits.

La consommation résidentielle des Québécois et des Québécoises est estimée à environ 400 litres par jour. Cela est légèrement supérieur à la moyenne canadienne, estimée à 350 litres par jour, mais représente le double de la consommation résidentielle quotidienne en France (200 litres) et en Grande-Bretagne (150 litres)[9].

Perspectives

La demande mondiale en eau continuera à augmenter à cause du développement industriel des pays émergents, mais aussi de la modernisation des modes de vie. L'eau étant une ressource inégalement répartie sur l'ensemble de la planète, elle devient une richesse stratégique. Les pays qui détiennent d'importantes réserves d'eau douce (dont le Québec) subiront une pression pour rendre accessible cette précieuse ressource. Elle est déjà cause de conflits dans certaines

9. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. *La gestion de l'eau au Québec – Document de consultation publique*, Québec, 1999, 76 p.

VUE D'ENSEMBLE, CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE FINALE, QUÉBEC, 2007 (EN %)

	Consommation finale d'énergie	Consommation finale d'électricité	Consommation finale de produits pétroliers	Consommation finale de gaz naturel
Résidentiel	18,2	30,5	5,8	11,2
Commercial	16,5	18,8	13,5	30,6
Transports	26,5	0,2	68,3	2,1
Industriel	38,8	50,5	12,4	56,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Desjardins. « Spécial énergie », *Perspective*, vol. 19, Automne 2009, p. 12.

régions du monde (en Afrique notamment). Au Québec, l'apparente abondance de l'eau peut dissimuler des problèmes dont il faudra tenir compte si l'on veut la protéger : pollution industrielle des sources d'eau douce; éventuels problèmes d'approvisionnement lorsque la ressource sera de plus en plus éloignée de la population; gaspillage systématique ou causé par l'inefficacité des équipements de toutes sortes (ménagers, industriels, des réseaux d'aqueduc), possible commercialisation par la signature d'accords de libre-échange, etc.

Portrait des ressources énergétiques

Faire le portrait énergétique du Québec commande l'examen de différentes sources d'énergie qui sont consommées, produites ou susceptibles de l'être dans un avenir rapproché, comme le pétrole et les gaz de schiste. Une brève présentation du marché de certaines énergies permet de compléter le portrait.

UN PORTRAIT GÉNÉRAL

De manière générale, l'énergie peut se répartir en deux grandes catégories : l'électricité (hydraulique, éolienne, nucléaire, thermique, solaire) et les combustibles fossiles (pétrole et dérivés, gaz naturel). Cette distinction n'est pas absolue puisque l'électricité peut être produite grâce à des énergies fossiles (centrales thermiques alimentées au diesel par exemple), mais demeure très utile lorsqu'il s'agit de comprendre le secteur de l'énergie.

Le Québec est riche en ressources énergétiques et se distingue par la prépondérance des énergies vertes dans son bilan énergétique. Un peu plus de 47 % de l'énergie consommée au Québec est de source renouvelable, principalement l'hydroélectricité. Cette proportion est beaucoup plus importante qu'en Allemagne (7 %) ou au Danemark (18 %)[10], deux pays pourtant reconnus internationalement pour leur économie verte. Cela s'explique en grande partie par le fait que près de 96 % de l'électricité produite ici est de source hydraulique. Le Québec est d'ailleurs le 4e producteur mondial d'hydroélectricité derrière la Chine, le Brésil et les États-Unis.

En 2009, les Québécois et les Québécoises ont consommé, toutes sources d'énergie confondues, en moyenne 5,0 tonnes d'équivalent pétrole (tep) par habitant, la mesure permettant de comparer les sources d'énergie entre elles. Cette consommation est nettement inférieure aux moyennes canadiennes (7,5 tep par habitant) et américaines (7,0 tep par habitant). Malgré ce bilan assez positif, la consommation énergétique de la population québécoise demeure légèrement supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE (4,3 tep par habitant).

Il faut distinguer la consommation d'énergie en fonction de la finalité de son utilisation (chauffage, éclairage, transport), mais aussi de ses types d'usages (domestique, commercial ou industriel). Une partie de cette forte consommation se justifie par l'utilisation du chauffage, élément essentiel de la vie en pays nordique, mais elle résulte principalement de notre dépendance au pétrole, surtout dans le domaine du transport.

CONSOMMATION D'ÉNERGIE PAR FORME D'ÉNERGIE, QUÉBEC, 2009 (EN %)

Électricité	40
Biomasse	7
Pétrole	39
Gaz naturel	13
Charbon	1

Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Consommation finale par forme*, Québec, 2009, [En ligne] [www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-consommation-forme.jsp] (Consulté le 15 mars 2012).

10. International Energy Agency. *Key World Energy Statistics 2011*, Paris, 2011, p. 48-57.

Bref, le Québec consomme majoritairement de l'énergie de source renouvelable pour se chauffer, s'éclairer et pour alimenter ses industries. En contrepartie, une grande portion de notre consommation énergétique (un peu plus du quart de l'énergie consommée au Québec) est due à nos habitudes de transport, tant pour les personnes que pour les marchandises.

Les différentes mesures de l'énergie

Différentes unités de mesure sont utilisées lorsqu'il est question d'énergie en fonction du paramètre étudié : la quantité de chaleur (joule), la puissance (watt) ou l'énergie (watt/heure). La puissance est la capacité d'accomplir un travail à un instant donné. Elle s'exprime en watts (W). L'énergie représente la puissance utilisée durant une période de temps donnée. Elle s'exprime en watt/heure (Wh). Par exemple, une ampoule électrique d'une puissance de 100 W fonctionnant pendant dix heures consomme 1 000 Wh (ou 1 kWh) d'énergie. Si la mesure de l'électricité se fait généralement en Wh, certains produits énergétiques, tels le gaz naturel ou le pétrole, se mesurent en volume (m3 pour le gaz naturel, baril pour le pétrole). Pour des raisons pratiques et de comparaison entre les différentes sources d'énergie, la production et la consommation d'énergie sont généralement exprimées dans une unité commune : la tonne équivalent pétrole (tep).

Différents facteurs multiplicatifs sont utilisés : kilo ($k = 10^3$), méga ($M = 10^6$), giga ($G = 10^9$), téra ($T = 10^{12}$) et péta ($P = 10^{15}$). Les équivalences sont : 1 tep = 41,9 Gj = 11,6 MWh = 1 000 m^3 de gaz naturel = 7,3 barils de pétrole.

CONSOMMATION D'ÉNERGIE PAR HABITANT, 2009 (EN TEP)

Québec	5,0
Canada	7,5
Norvège	5,9
Danemark	3,4
Finlande	6,2
Royaume-Uni	3,2
États-Unis	7,0
OCDE	4,3

Sources : International Energy Agency. *Key World Energy Statistics*, Paris, 2011, p. 48-57 ; Ministère des Ressources naturelles et de la Faune et Statistique Canada. *La consommation totale d'énergie et l'intensité énergétique (1984-2009)*, [Tableau] [En ligne] [www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-consommation-energie.jsp].

L'ÉLECTRICITÉ : LA PLUS ABONDANTE ET LA PLUS PRÉSENTE

L'électricité est la forme d'énergie la plus produite et consommée au Québec. Celle-ci provient de six sources : l'hydraulique, le thermique, le nucléaire, le solaire, la géothermie et l'éolien.

La majeure partie (près de 78 %) de l'électricité produite au Québec, toutes filières confondues, provient d'Hydro-Québec. Avec un parc d'équipements constitué de soixante centrales hydroélectriques, de quatre centrales thermiques et d'une centrale nucléaire, la société d'État dispose d'une puissance installée totale de 36 671 mégawatts (MW). Cette puissance se répartit comme suit : 94 % hydroélectricité, 4 % thermique, 2 % nucléaire[11].

À cela s'ajoutent les mégawatts provenant des installations appartenant principalement à des entreprises privées et à des municipalités (centrales hydroélectriques et éoliennes). En comptant ces différentes sources d'approvisionnement, la province dispose au total d'une puissance installée de 42 202 MW[12], ce qui fait que le Québec est parmi les plus grands producteurs d'électricité en Amérique du Nord.

L'hydroélectricité : le fleuron du Québec

L'hydroélectricité est produite grâce à la force motrice de l'eau, ce qui est un procédé peu polluant. Le fait d'inonder d'immenses territoires a un impact important sur l'équilibre naturel d'une région, mais, globalement, génère relativement peu de gaz à effet de serre (GES). Le réseau de la Baie-James fournit à lui seul plus de 40 % de la puissance installée totale du Québec.

Le thermique : desservir les régions éloignées

L'énergie thermique, qui fonctionne grâce à des combustibles fossiles (diesel, mazout lourd, mazout léger et gaz naturel), est plus coûteuse et plus polluante que l'hydroélectricité. Les centrales thermiques sont nécessaires pour alimenter en électricité certaines régions

11. Hydro-Québec. *Rapport annuel 2010*, Québec, 2011, p. 3.

12. Ce chiffre exclut les 5 428 MW du complexe des Chutes Churchill (Terre-Neuve-et-Labrador), dont Hydro-Québec dispose de la quasi-totalité de la production jusqu'en 2041, laquelle s'ajoute à la puissance disponible au Québec pour un grand total de 47 630 MW. Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Puissance des centrales électriques*, [En ligne] [www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-production-centrales.jsp] (Consulté le 15 mars 2012).

Les différents équipements de la production électrique au Québec

POUR LA PRODUCTION HYDRAULIQUE

Deux types de centrales sont utilisés pour produire l'électricité : les centrales à réservoirs et les centrales au fil de l'eau. Cinq des six centrales les plus importantes du Québec fonctionnent avec des réservoirs (Robert-Bourassa, La-Grande-4, La-Grande-3, La-Grande-2-A et Manic-5). Il existe aussi des centrales au fil de l'eau qui fournissent d'importantes quantités d'électricité au réseau de base d'Hydro-Québec (Beauharnois, La-Grande-1).

POUR LA PRODUCTION THERMIQUE

Le Québec compte deux types de centrales thermiques : celles utilisant du gaz naturel ou du mazout et celles utilisant du diesel. Les centrales au gaz naturel ou au mazout, au nombre de quatre (Tracy, Bécancour, La Citière et Cadillac), peuvent fournir au réseau d'Hydro-Québec jusqu'à 1 377 MW. Seule Tracy (mazout lourd, 495 MW) fonctionne en permanence. Les trois autres (gaz naturel et mazout léger) servent uniquement à la production d'énergie de pointe, c'est-à-dire quand le réseau est soumis à une forte demande.

Les centrales au diesel, au nombre de 24, fournissent un total de 130 MW. Elles forment un réseau dit autonome, c'est-à-dire non relié au réseau d'Hydro-Québec, et fonctionnent en permanence afin d'alimenter certaines régions éloignées (par exemple la centrale des Îles-de-la-Madeleine).

POUR LA PRODUCTION NUCLÉAIRE

Gentilly-2, dont les installations sont en fonction depuis 1983, est l'unique centrale nucléaire en territoire québécois. Elle fournit 675 MW au réseau d'Hydro-Québec et fonctionne en permanence afin de répondre à la demande de base.

POUR LA PRODUCTION ÉOLIENNE

Aujourd'hui, le Québec compte 918,6 MW de puissance éolienne installée, pour l'instant concentrée sur le territoire de la Gaspésie et de la MRC de Matane. La *Stratégie énergétique 2006-2015* du gouvernement du Québec prévoit que d'ici 2015, 4 000 MW supplémentaires d'énergie éolienne seront intégrés au réseau d'Hydro-Québec, ce qui représentera près de 10 % de la demande de pointe en électricité.

Même si la production d'électricité s'est historiquement faite sous l'égide d'Hydro-Québec, le cas de l'éolien est particulier. Au départ, à travers l'Institut de recherche d'Hydro-Québec (IREQ), la société d'État s'est impliquée dans le développement précoce de cette filière. Toutefois, depuis 2001, Hydro-Québec ne gère que les appels d'offres, ne s'engageant ni dans le développement de parcs éoliens, ni dans la fabrication d'éoliennes. Dans son *Plan stratégique 2002-2006*, la société projette de soutenir la filière éolienne à l'aide d'un programme d'achat ciblé de mégawatts provenant de cette source. Cette stratégie s'est concrétisée en 2003 lors du premier appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution pour l'acquisition de 1 000 MW produits à partir d'éoliennes. Puis, d'autres appels d'offres ont été faits en 2005 (2 000 MW) et en 2009 (500 MW). Aujourd'hui, cette filière est en croissance.

Sources : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Projets éoliens au Québec*, [En ligne] [www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/eolien/eolien-potentiel-projets.jsp] (Consulté le 15 mars 2012); Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Stratégie énergétique 2006-2015*, Québec, 2006, p. 30; Hydro-Québec. *Plan stratégique 2002-2006*, Québec, 2011, 175 p.

éloignées, difficilement connectables au réseau d'Hydro-Québec. À l'avenir, des projets d'énergies renouvelables ou de cogénération seraient possibles et aideraient à diminuer l'utilisation de ces centrales polluantes.

Le nucléaire : une énergie peu utilisée au Québec

La filière nucléaire soulève depuis toujours des inquiétudes. Depuis le tremblement de terre de Fukushima au Japon, en mars 2011, les questions relatives à la sécurité des installations nucléaires ont suscité de vifs débats. L'unique centrale nucléaire en sol québécois n'y a pas échappé. Le projet gouvernemental de réfection de la centrale, prévu pour 2011, a été reporté. Cela dit, les coûts estimés du projet ont augmenté considérablement depuis. Il s'agit d'un dossier à suivre...

Le solaire et la géothermie : des énergies toujours marginales

L'utilisation de l'énergie géothermique est très marginale au Québec, encore plus que celle de l'énergie solaire. Dans les deux cas, les installations produisant de telles énergies proviennent surtout d'initiatives privées, tant individuelles que commerciales, mais

L'énergie solaire : différentes formes

Il serait plus juste de parler des énergies solaires, puisqu'il en existe plusieurs formes, très différentes dans leur fonctionnement et leur coût :

- Le solaire photovoltaïque (les panneaux solaires) est la forme la plus connue du grand public produit directement de l'électricité. Elle est la forme la plus coûteuse, évaluée, en 2008, à environ 42 ¢/kWh);
- Le solaire passif permet d'utiliser l'énergie du soleil grâce à une meilleure conception dans la construction des bâtiments. Elle est une forme beaucoup plus économique, puisqu'elle ne nécessite aucune utilisation technologique;
- Le solaire thermique capte la chaleur pour chauffer directement l'eau utilisée quotidiennement ou peut servir à faire fonctionner une turbine pour produire de l'électricité (dans le cas d'une centrale au solaire thermique).

également du milieu municipal. Malgré l'utilisation limitée du solaire, il y a de plus en plus d'installations alimentées par l'énergie solaire : panneaux lumineux de signalisation, bornes pour les vélos en libre-service, parcomètres, etc. C'est aussi le cas dans quelques milliers de maisons où la facture d'électricité est significativement réduite. La faible utilisation du solaire est surtout une question de coût et n'a rien à voir avec le potentiel du Québec en la matière. D'ailleurs, une ville comme Montréal reçoit annuellement un tiers de plus d'ensoleillement que Berlin, alors que l'Allemagne est l'un des chefs de file dans le solaire.

L'éolien : une filière en développement

Si le vent est utilisé comme source d'énergie depuis des milliers d'années, l'histoire de la filière éolienne moderne (c'est-à-dire comme source d'électricité) est somme toute récente. Au Québec, comme ailleurs dans le monde, les premiers projets expérimentaux d'éoliennes modernes ont débuté au cours des années 1970. C'est cependant dans les années 2000 que le gouvernement a décidé de soutenir le développement de cette filière, dans le secteur privé.

LES ÉNERGIES FOSSILES : 100 % IMPORTÉES

À l'heure actuelle, le Québec ne produit aucun combustible fossile et doit donc importer pour répondre à tous ses besoins en pétrole et en gaz naturel. En dépit du fait que le Canada soit un grand producteur de pétrole brut, celui qui est consommé au Québec provient essentiellement d'autres pays, particulièrement de l'Afrique du Nord (Algérie, 40 % des importations) et de la Mer du Nord (Grande-Bretagne et Norvège, 20 % des importations). La province importe 12 % de ses besoins de l'Est canadien (Terre-Neuve-et-Labrador) et seulement 0,2 % en provenance des États-Unis.

Le pétrole : une ressource qui coûte cher

En 2010, le Québec a importé l'équivalent de 141 millions de barils de pétrole brut[13]. Cet approvisionnement, au coût de 12 milliards de dollars, a joué un rôle important dans le déficit commercial de la province qui s'est élevé cette année-là à plus de 17 milliards de dollars. Le pétrole brut représentait le premier produit d'importation de la province sur le marché international, loin devant les automobiles (6 milliards de dollars) et les autres produits dérivés du pétrole et du charbon tels l'essence et le mazout (plus de 2 milliards de dollars)[14].

Au cours de la dernière décennie, les prix moyens du pétrole ont augmenté plus ou moins régulièrement tout en étant soumis à de très fortes fluctuations. Des facteurs conjoncturels comme la crise de 2008-2009 ont pu influer sur les prix à la baisse, mais la tendance forte vers la hausse s'est manifestée très rapidement en période de reprise. Au cours de la dernière décennie, le prix moyen du pétrole brut est passé d'environ 20 dollars le baril à près de 100 dollars[15].

Cet effet négatif de la hausse des prix du brut sur la balance commerciale du secteur énergétique était jadis compensé partiellement par l'exportation des produits raffinés vers les autres provinces. À l'heure actuelle, il ne reste que deux raffineries en fonction au Québec : celle d'Ultramar à Saint-Romuald et celle de Suncor (ex-Pétro-Canada) à Montréal.

13. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Importation et exportation de pétrole et de produits pétroliers*, 2010, [En ligne] [www.mrn.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-import-export-petrole.jsp] (Consulté le 15 mars 2012).

14. Banque de données statistiques officielles sur le Québec. *Importations internationales annuelles par produit, Québec et Canada,* Québec, 2011, [Tableau] [En ligne] [www.bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/p_afch_tabl_clie?p_no_client_cie=FR&p_param_id_raprt=1624] (Consulté le 15 mars 2012).

15. Régie de l'énergie. *Prix du pétrole brut et prix minimum à la rampe de chargement de Montréal (Données mensuelles)*, Québec, 2012, [Graphique] [En ligne] [www.regie-energie.qc.ca/energie/archives/graphiques/brut_graph_historique2012.pdf].

Le gaz naturel : peu consommé au Québec

Les importations de gaz naturel représentaient, en 2009, un peu plus de 5,5 millions de m^3, soit un huitième de la consommation énergétique du Québec. La plus grande partie (un peu plus de 80 %) a été utilisée à parts égales par les secteurs commercial et industriel. Le secteur résidentiel n'en a consommé que 13 % alors qu'une très faible part (moins de 2 %) a été utilisée dans les transports.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs projets d'usage massif de gaz ont été mis de l'avant puis abandonnés, le plus connu étant celui de la centrale thermique du Suroît. De même, deux projets controversés de port méthanier pour l'importation de gaz naturel liquéfié, à Gros-Cacouna et dans la région de Lévis (Rabaska), n'ont jamais vu le jour. En dépit d'une forte mobilisation citoyenne, ces derniers n'ont pas vu le jour principalement en raison des conditions économiques qui ne s'y prêtaient pas, le prix du gaz ayant chuté à la suite du boom américain de production des gaz de schiste.

Si le prix du gaz naturel a connu une forte hausse au milieu des années 2000, il atteint aujourd'hui son niveau le plus bas depuis plus d'une décennie. Des hivers plus doux, mais surtout le développement important des gaz de schiste aux États-Unis ont entraîné une surabondance de la ressource, ce qui tire le prix vers le bas. Et cette situation pourrait se poursuivre.

La biomasse : une énergie pleine de potentiel

Le terme biomasse désigne l'ensemble des matières organiques pouvant produire de l'énergie, par exemple, la matière ligneuse (arbres, résidus forestiers, etc.) ou les déchets (ordures ménagères, restes d'usines d'épuration des eaux, lisier de porc et autres matières provenant de l'agriculture), etc. L'usage de la biomasse à des fins de production énergétique n'est pas un phénomène récent. Elle a été, en effet, la première forme d'énergie maîtrisée par l'être humain et, pendant très longtemps, la seule disponible. Aujourd'hui encore, le chauffage domestique au bois représente le tiers de la consommation énergétique de biomasse alors que le secteur industriel (surtout l'industrie papetière) accapare les deux autres tiers. Cependant, le tout ne constitue que 7 % de la consommation énergétique totale du Québec.

Depuis la fin de 2010, la réglementation fédérale requiert l'ajout de 5 % d'éthanol dans l'essence. Cet éthanol, pour l'instant d'origine états-unienne, est produit à partir du maïs-grain. Toutefois, ce type de production est très décrié par divers intervenants environnementaux, car la grande quantité d'énergie requise pour produire l'éthanol est plus nuisible à l'environnement que l'utilisation directe du pétrole. Ce n'est que tout récemment que l'on a vu apparaître des technologies plus propres, lesquelles produisent de l'éthanol à partir de résidus cellulosiques. Une entreprise a d'ailleurs annoncé, au début de 2012,

Gaz et pétrole : gisements traditionnels et non traditionnels

Les gisements de pétrole et de gaz naturel se présentent sous diverses formes, que l'on peut classer en deux grandes catégories : les gisements conventionnels et les gisements non conventionnels. Le gisement conventionnel est le plus connu. Il se présente sous la forme d'un réservoir au sein d'une roche poreuse où l'on fore un puits vertical pour en extraire le pétrole ou le gaz. Il est fréquent de retrouver à la fois du pétrole et du gaz naturel dans un même gisement.

Les gisements non conventionnels comprennent les sables bitumineux, que l'on retrouve notamment en Alberta. Le sable doit être recueilli de la même manière qu'on le ferait avec un minerai dans une mine à ciel ouvert, pour ensuite être traité afin d'en extraire le pétrole. Ce procédé ressemble beaucoup plus à ceux utilisés dans le domaine minier qu'à ceux utilisés pour l'exploitation des gisements conventionnels.

La forme la plus récemment exploitable de gisements non conventionnels est celle des multiples petits dépôts de gaz et de pétrole se trouvant dans le schiste, une formation rocheuse. L'extraction de ces ressources nécessite une méthode qui était presque inconnue et inutilisée il y a à peine dix ans. Deux techniques doivent être combinées : le forage horizontal et la fracturation hydraulique. Cette dernière consiste à injecter de l'eau et divers additifs chimiques sous pression dans les puits de forage afin de fracturer la roche et de stimuler la migration du gaz ou du pétrole, par la suite récupéré en surface.

À l'instar des méthodes utilisées dans l'exploitation des sables bitumineux, l'extraction du pétrole et des gaz de schiste fait appel à une technique controversée en raison de ses impacts sur l'environnement, notamment sur l'eau (contamination des nappes phréatiques, grande quantité d'eau utilisée, etc.).

Le bloc patrimonial

Le bloc patrimonial a été institué en 2000 par la Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie (Loi 116). Il garantit que les premiers 165 térawatts/heure (TWh) produits par Hydro-Québec Production sont vendus à Hydro-Québec Distribution au prix fixe de 2,79 ¢/kWh, et ce, sur l'ensemble du territoire. Cette quantité d'énergie couvre la majeure partie des besoins de consommation du Québec et, puisque son prix est spécifié à même le texte de loi, il n'est pas soumis aux lois du marché. Hydro-Québec Distribution s'approvisionne au prix du marché pour répondre à la demande qui dépasse les 165 TWh de l'électricité patrimoniale.

Ce chiffre de 165 TWh n'est pas aléatoire : il correspondait approximativement à la quantité d'électricité produite à partir du parc d'équipement en service au moment de l'adoption de la loi. L'objectif de constituer un bloc d'électricité patrimoniale était de garantir à l'ensemble de la population un tarif d'électricité parmi les plus bas au monde et l'assurance que ce tarif resterait bas, préservant ainsi les acquis de la nationalisation de l'hydroélectricité. Cependant, dans son budget de 2010, le gouvernement a annoncé que le prix de l'électricité patrimoniale augmentera progressivement à compter de 2014, pour atteindre 3,79 ¢/kWh en 2018. Selon les calculs (généralement optimistes) du gouvernement, cela devrait se traduire par une augmentation de 3,7 % des tarifs d'électricité. De plus, cela ne semble pas suffire à certains acteurs du milieu des affaires, qui remettent en cause l'existence même du bloc patrimonial.

Même si le prix de l'électricité patrimoniale est demeuré fixe les premières années, le prix de vente au détail augmente constamment. Depuis 2003, il a augmenté de 17,3 %. En 2011, il était de 6,82 ¢/kWh.

Sources : Hydro-Québec. *Rapport annuel 2010*, Québec, p. 3; Hydro-Québec. *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines – Tarifs en vigueur le 1er avril 2011*, novembre 2011, p. 4; Finances Québec. *Faits saillants du budget, Budget 2010-2011*, Québec, mars 2010, 12 p.

l'ouverture prochaine, à Varennes, d'une usine d'une capacité annuelle de 38 millions de litres d'éthanol produits à partir de déchets municipaux.

LE MARCHÉ DE L'ÉNERGIE : COMPLEXE ET ÉTROITEMENT INTERRELIÉ

Le prix de toute forme d'énergie diffère en fonction de nombreux facteurs : type d'énergie, lieu de production, quantité utilisée, type de clientèle, réglementations en vigueur, etc. Chose certaine, depuis le milieu des années 1990, le marché nord-américain de l'énergie est fortement intégré suite au phénomène de déréglementation et à la signature d'accords de libre-échange. Autrement dit, l'Amérique du Nord est devenue un seul et même marché, sur lequel peuvent s'échanger les produits énergétiques (pétrole et produits pétroliers, gaz naturel et électricité).

Le marché de l'électricité

Il existe deux types de marchés pour la vente d'électricité : le marché de détail et le marché de gros. Le marché de détail est celui qui dessert les maisons, les commerces et les industries. Au Québec, il est exclusivement géré par Hydro-Québec Distribution et ses tarifs sont fixés par la Régie de l'énergie. L'électricité patrimoniale fait partie intégrante du marché de détail au Québec. La plupart des provinces canadiennes et des États américains gardent le plein contrôle sur leur marché de détail (donc sur les prix). Le marché de gros, quant à lui, fait référence aux transactions d'électricité qui se font outre-frontière – ce qui signifie, pour le Québec, dans le nord-est des États-Unis et dans les autres provinces. Le prix de l'électricité vendue sur le marché de gros est en grande partie déterminé par le coût du gaz naturel.

Le marché du gaz naturel

Le Québec consomme très peu de gaz naturel et n'est pas un producteur. Aujourd'hui, la surabondance sur le marché américain fait en sorte que la pression pour que le Québec se lance dans la production gazière (de schiste) est moindre. Alors qu'en 2008, le gaz naturel se négociait à près de 12 $ par mille pieds cubes (l'unité de commercialisation du gaz, au même titre que le baril pour le pétrole), il est tombé à moins de 3,50 $ en janvier 2012, atteignant son prix le plus bas depuis les années 1990.

Dans son budget 2011, le gouvernement du Québec a évalué que l'exploitation des gaz de schiste au Québec ne serait pas rentable pour l'industrie, en raison du bas prix en vigueur à ce moment-là (environ 5 $ par mille pieds cubes). Toutefois, il a prévu que le prix

remonterait au-delà de 6 $ dès 2014 pour tendre vers les 10 $ d'ici la fin de la décennie. Aujourd'hui, les analystes sont plus pessimistes : le prix du gaz naturel restera sous la barre des 4 $ par mille pieds cubes jusqu'en 2015 minimalement[16].

Les aléas du marché du gaz naturel ont tout de même un impact important sur le prix de l'électricité, par des effets de substitution. Le gaz naturel sert très peu à la consommation domestique aux États-Unis, où il est surtout un concurrent direct du charbon dans la production d'électricité. Dans un contexte où le gaz naturel est abondant et bon marché, il devient alors un choix moins polluant et plus efficace aux centrales électriques alimentées au charbon. Plus le prix du gaz reste bas sur une longue période, plus il devient rentable de miser sur celui-ci pour la construction de nouvelles centrales électriques. C'est pourquoi le gouvernement américain prévoit que la part du gaz naturel dans la production électrique progressera lentement au cours des vingt prochaines années, au détriment du charbon. Cela a déjà des effets sur le marché de l'exportation québécoise de l'hydroélectricité vers les États-Unis : puisque les coûts sont à la baisse, cela rend les exportations d'électricité moins rentables. Le Québec, exportant moins, est donc dans une situation de surplus.

▼ Le marché du pétrole

Contrairement aux marchés du gaz et de l'électricité, le marché du pétrole est un marché mondial. Les fluctuations de la production à l'autre bout de la planète ont un impact sur le prix du pétrole, peu importe le lieu où il est consommé. La proximité de la ressource n'entraîne pas nécessairement un prix moins élevé.

Ce type de marché fait en sorte qu'il est très difficile pour un État de contrôler les prix et le commerce du pétrole. Une augmentation de la production locale sera rapidement compensée par une réduction ailleurs permettant ainsi au prix de rester élevé. Au cours des trois dernières années, les États-Unis ont augmenté leur production de pétrole sans que cette hausse ne fasse varier le prix à la baisse sur leur territoire.

Enfin, la demande pétrolière étant en croissance constante et les réserves connues et accessibles étant de plus en plus rares, la pression à la hausse sur les prix du pétrole devrait se maintenir, et même s'accentuer au cours des prochaines décennies.

16. AJM Deloitte. *Canadian Natural Gas Forecast*, décembre 2011, [En ligne] [www.ajmpc.com/price-forecasts/canadian-pf/cad-gas.html] (Consulté le 22 février 2012).

PERSPECTIVES : UNE DEMANDE CROISSANTE D'ÉNERGIE

Au niveau mondial, l'augmentation de la population et la croissance économique rapide de plusieurs pays en développement prédisent une importante hausse de la demande pour les produits énergétiques. D'une part, les énergies vertes (hydroélectricité, solaire, éolien) seront en demande dans plusieurs pays industrialisés qui souhaitent faire un virage vert. D'autre part, les combustibles fossiles, servant à produire de l'électricité ainsi qu'au transport des marchandises et des personnes, seront aussi en demande malgré leur impact connu sur la qualité de l'environnement.

Au Québec, le niveau de consommation énergétique fluctue à court terme en raison de la conjoncture économique ou du climat. Néanmoins, depuis le début des années 1980, malgré des avancées en matière d'efficacité énergétique, la consommation d'énergie a crû, passant de 31,7 millions de tep (ou 4,8 tep/habitant) en 1984 à 39,0 millions de tep en 2009 (ou 5,0 tep/habitant)[17].

Quant à l'électricité, la demande augmente continuellement en raison de plusieurs facteurs. L'augmentation de la population et du nombre de ménages (plus de personnes vivent seules) est telle que, depuis 2003, le réseau compte plus de 40 000 nouveaux abonnés. Tout grand projet nécessitant un apport en électricité et, globalement, tout développement économique, contribue à cette hausse de la demande. Les prévisions d'Hydro-Québec concernant la consommation interne font ainsi état d'une hausse de 12,9 TWh d'ici 2020[18]. Malgré cela, le Québec est dans une situation de surplus.

17. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune et Statistique Canada. *La consommation totale d'énergie et l'intensité énergétique (1984-2009)*, [Tableau] [En ligne] [www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-consommation-energie.jsp] (Consulté le 30 avril 2012).

18. Hydro-Québec Distribution. *État d'avancement 2011 du plan d'approvisionnement 2011-2020*, Québec, 2011, p. 37.

CHAPITRE 2

UN FOISONNEMENT D'INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES

Au Québec, comme dans le reste du Canada, les ressources naturelles et énergétiques sont considérées comme une propriété collective appartenant à l'ensemble de la population, l'État en étant le fiduciaire. C'est d'ailleurs ce qui prévaut dans la plupart des pays industrialisés.

Il en est ainsi indistinctement pour les terres privées ou publiques. La propriété du sol n'entraîne donc pas de droit sur ce que contient le sous-sol. Cette situation ne s'applique cependant pas aux ressources végétales comme la forêt où le propriétaire foncier est, par définition, aussi propriétaire de la ressource. Et bien que la vaste majorité de la forêt québécoise soit de propriété publique, une partie de la forêt, et donc de la ressource, est de propriété privée.

La situation de l'eau est plus floue : aucune loi, pas même la Constitution canadienne, ne l'identifie comme étant une ressource; il n'existe donc pas de statut légal pour ce qui est de sa propriété. Au Québec, cependant, le gouvernement a légiféré, pour faire de l'eau une « ressource collective », un concept juridique indéfini[19]. Par cette loi, tout le monde peut avoir accès à l'eau, en ce sens que son usage est permis, mais personne ne la possède, pas même l'État.

Il n'est cependant pas facile de départager les compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Le statut des autochtones a aussi un impact majeur dans la gestion des ressources naturelles et énergétiques. Nombreux sont les ministères et organismes impliqués, les politiques et stratégies gouvernementales ainsi que les lois et règlements. Le présent chapitre illustre ce foisonnement d'institutions gouvernementales.

Quelles compétences pour quel niveau de gouvernement ?

OTTAWA ET QUÉBEC : DES COMPÉTENCES PARTAGÉES

En principe, selon la Constitution canadienne, départager les compétences en matière de ressources naturelles et énergétiques devrait être un exercice plutôt simple, puisque ce sont les provinces qui ont compétence. Mais en pratique, ce n'est pas nécessairement le cas.

Le gouvernement fédéral a quelques compétences limitées. Tout d'abord, sur certains territoires, soit le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, il a pleine compétence en toutes matières, ce qui ne l'empêche pas de déléguer la gestion des ressources naturelles et énergétiques aux autorités locales, s'il le souhaite.

▼ En milieu marin

Le gouvernement fédéral a compétence sur les ressources situées au-delà des côtes, donc en milieu marin. Ainsi, la navigation (ex. : la voie navigable du fleuve Saint-Laurent) et les pêcheries sont de compétence fédérale.

La Constitution canadienne et les ressources naturelles et énergétiques

« Compétence provinciale

92A. (1) La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :

a) prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province;

b) exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire;

c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique. »

Les provinces détiennent le pouvoir de percevoir des taxes, des droits ou des redevances sur l'exploitation et le commerce des ressources naturelles. En somme, elles ont l'entière compétence pour encadrer et gérer l'exploitation des ressources naturelles et pour en tirer profit.

Source : Canada. *Loi constitutionnelle de 1982*, 1982, article 92A.

19. Québec. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2009, 32 p.

Pour le Québec, ce sont surtout l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent, à l'est d'Anticosti, qui sont en cause, notamment l'éventuelle exploitation des ressources pétrolières et gazières du golfe du Saint-Laurent, plus particulièrement le gisement pétrolier Old Harry. Québec et Ottawa ont convenu d'une entente qui n'est cependant pas encore officialisée. Elle est basée sur des ententes semblables signées avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador permettant à ces provinces de profiter directement des redevances et des retombées économiques des gisements pétroliers et gaziers situés au large de leurs côtes, comme le gisement Hibernia.

Le commerce international

La plus grande influence du gouvernement fédéral s'exerce dans l'exportation des ressources naturelles et énergétiques, et par son pouvoir de négocier des ententes de commerce international. Les provinces peuvent, cependant, édicter des conditions pour le commerce interprovincial. Ainsi, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a des effets directs sur la gestion des ressources naturelles, comme cela a été le cas dans le conflit du bois d'œuvre ainsi que sur les biens énergétiques. Dans ce dernier cas, les dispositions du chapitre 6 de cet accord empêchent le gouvernement canadien ainsi que les provinces de mettre des obstacles à l'exportation des matières énergétiques, incluant l'électricité, et protègent les approvisionnements vers les États-Unis au détriment, selon plusieurs, de la capacité du Canada de répondre à ses propres besoins.

Les risques de chevauchement

Dans certains cas, lorsque des projets d'exploitation des ressources naturelles concernent les deux ordres de gouvernement, Ottawa et Québec se retrouvent côte à côte pour faire appliquer leurs règles. Par exemple, un projet qui se déploie à la fois en mer (responsabilité fédérale) et sur terre (responsabilité québécoise) devra subir deux évaluations environnementales. Si, en bout de piste, les évaluations donnent des résultats contraires, le promoteur du projet devra alors refaire ses devoirs afin de rendre le projet acceptable aux deux ordres de gouvernement.

Un cas particulier : les projets qui se retrouvent sur le territoire de la Baie-James. En effet, bien que Québec et Ottawa dédoublent, encore une fois, leur action et imposent deux évaluations environnementales,

Le conflit du bois d'œuvre : la petite histoire

Malgré qu'il ait débuté bien avant, le conflit du bois d'œuvre a véritablement occupé la scène médiatique en 2002, alors que le gouvernement américain a imposé unilatéralement des pénalités au bois d'œuvre importé du Canada.

Au début des années 1980, le lobby de l'industrie américaine du bois a commencé à exercer des pressions sur le département du Commerce des États-Unis pour qu'il impose des droits sur le bois en provenance du Canada, sous prétexte que les droits de coupe perçus par les provinces étaient trop faibles et constituaient donc une concurrence déloyale pour l'industrie américaine du bois de sciage.

Au cours des décennies suivantes, un va-et-vient de tentatives d'imposition de droits et de pénalités s'est déroulé entre Washington et Ottawa malgré la mise en place de l'ALENA au début des années 1990, lequel aurait pu résoudre le litige. En 1996, un premier accord sur le bois d'œuvre a été signé : il a alors imposé des quotas aux exportations en provenance de certaines provinces comme la Colombie-Britannique et le Québec. En deçà de ces plafonds, aucune pénalité n'a été perçue.

À la fin de cet accord, en 2001, les choses se sont envenimées alors que les États-Unis commençaient à connaître un boom dans la construction. Les lobbies ont milité de plus belle pour restreindre les importations en provenance du Canada. En 2002, les États-Unis ont imposé unilatéralement un droit de près de 30 % sur le bois d'œuvre canadien. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le tribunal d'arbitrage de l'ALENA ont donné raison au Canada, en 2006. C'est cependant une entente négociée qui a mis fin au conflit, selon laquelle les producteurs canadiens n'ont récupéré que 4 des 5 milliards de dollars versés en pénalités, le dernier milliard allant aux industriels américains.

L'entente de 2006, qui devait arriver à terme en 2013, a déjà été prolongée de deux ans : elle se terminera en 2015.

Sources : L'Encyclopédie canadienne. *Litige sur le bois d'œuvre*, [En ligne] [www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/litige-sur-le-bois-doeuvre] (Consulté le 16 mars 2012); Statistique Canada. *L'industrie du bois d'œuvre au Canada : un aperçu de 2004 à 2011 – Article principal*, [En ligne] [www.statcan.gc.ca/pub/11-621-m/2011089/part-partie1-fra.htm] (Consulté le 16 mars 2012).

quels que soient les résultats de ces dernières, ce sont les conclusions de l'évaluation environnementale fédérale qui primeront sur celles du Québec, car pour les questions environnementales, la réglementation fédérale s'applique sur le territoire couvert par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

De même, dans le cas où les projets concernent des communautés autochtones, le gouvernement fédéral, en tant que fiduciaire des intérêts autochtones, est automatiquement engagé dans le processus, soit pour donner son accord à certaines ententes, soit pour mener une évaluation environnementale.

Le pouvoir de dépenser

Au-delà des compétences constitutionnelles, le gouvernement fédéral possède également ce qu'on appelle le pouvoir de dépenser. C'est une notion qui est apparue après la Seconde Guerre mondiale pour permettre au gouvernement fédéral d'influer sur les politiques provinciales dans des champs de compétence où il est exclu, comme la santé et l'éducation. Dans le domaine des ressources naturelles, par exemple, le gouvernement fédéral s'est doté d'un Service canadien des forêts, sous la responsabilité du ministère des Ressources naturelles Canada (RNC), qui subventionne des programmes destinés aux provinces, à l'industrie et à la recherche. De cette manière, le gouvernement fédéral peut décider de subventionner certaines initiatives plutôt que d'autres et ainsi influer sur la gestion des ressources naturelles.

LES MUNICIPALITÉS ET LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ (MRC)

Les municipalités sont, quant à elles, responsables d'une bonne partie de la gestion de l'eau, notamment des usines d'épuration des eaux usées et des réseaux d'approvisionnement (aqueducs). Mis à part cette gestion, auparavant, les municipalités n'avaient aucun pouvoir réel d'influencer le développement des ressources naturelles et énergétiques. Cependant, deux projets gouvernementaux viennent changer la donne.

La nouvelle loi sur les mines : l'accord nécessaire des municipalités

Le projet de loi 14, qui vise à modifier la Loi sur les mines, introduit l'obligation d'obtenir l'accord des autorités municipales avant d'exploiter des ressources minérales dans un périmètre d'urbanisation[20], des zones clairement identifiées dans les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté (MRC). En d'autres mots, les municipalités obtiendraient un droit de veto sur la réalisation de certains projets miniers, gaziers et pétroliers sur leurs territoires. Cette mesure, bien reçue par le monde municipal, est cependant fortement décriée par plusieurs représentants de l'industrie minière.

La création de forêts de proximité

Une des principales nouveautés du régime forestier, qui entrera en vigueur en janvier 2013, est la création des forêts de proximité[21]. Des municipalités se verront confier la gestion des ressources forestières de certains territoires. Ce modèle de gestion du territoire vise à assurer une meilleure intégration de l'activité forestière dans l'économie locale et une meilleure viabilité à long terme des activités en forêt.

Les Premières Nations : incontournables

En matière de gestion des ressources naturelles et énergétiques, on ne peut faire abstraction des peuples des Premières Nations, car aucune exploitation en territoire autochtone n'est possible sans une forme ou une autre d'entente conclue avec elles. D'une part, la Constitution canadienne fait en sorte que les peuples autochtones ne sont pas sous la compétence des gouvernements provinciaux. De plus, certains jugements des tribunaux ainsi que divers traités viennent directement influencer la façon de gérer l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles dans certaines régions.

LES TRAITÉS HISTORIQUES

Les divers traités signés avec les Premières Nations, depuis le début de la colonisation, ont une importance déterminante sur la gestion des ressources. La Proclamation royale de 1763 reconnaissait aux personnes autochtones l'usage et le profit exclusif d'une part importante du territoire. Mais durant le siècle qui a suivi, alors que l'Ouest se développait graduellement, les autorités britanniques ont, peu à peu, signé divers traités avec les nations autochtones afin d'éteindre leurs droits, c'est-à-dire de les forcer à renoncer à leur territoire et à leur mode de vie.

20. Québec. *Projet de loi 14, Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable*, article 91, 2011, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2011, 24 p. Au moment d'écrire ces lignes, le projet n'avait pas encore été adopté.

21. Québec. *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2010, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_18_1/A18_1.html].

La Loi sur les Indiens : pour une meilleure compréhension générale

Lors de la Confédération de 1867, c'est le gouvernement fédéral qui a hérité de la compétence en matière autochtone. En 1869, l'Acte d'émancipation graduelle a été adopté. C'était la première loi fédérale relative aux personnes autochtones dont l'objectif était d'émanciper ces dernières de leur statut d'Indien, autrement dit, de les assimiler. On considérait alors que la condition autochtone était une condition inférieure dont il fallait sortir. Et c'est ce même principe qui sous-tendait l'Acte sur les Sauvages qui a été adopté en 1876. Cette politique d'assimilation a gouverné l'ensemble des politiques concernant les Premières Nations pour le siècle qui a suivi.

Au plan juridique, un statut de mineur a été conféré aux membres des Premières Nations qui se sont retrouvés *de facto* sous la tutelle du gouvernement fédéral. La création des pensionnats autochtones visait à faire perdre leur culture et à faciliter l'assimilation des enfants qui y ont été envoyés de force. De même, les enfants de mère autochtone et de père blanc perdaient leurs droits, ce qui n'était pas le cas de ceux issus d'un père autochtone et d'une mère blanche. Enfin, les personnes autochtones qui parvenaient à devenir médecin, avocat ou à exercer une autre profession libérale perdaient leur statut et les droits s'y rattachant. Ce n'est que dans les années 1950 que l'on a réformé la loi pour en retirer, entre autres, certains de ces aspects, sauf en ce qui concerne le droit des femmes autochtones, qui s'est amélioré depuis, mais est encore différent de celui des hommes.

Malgré certaines améliorations, la Loi sur les Indiens actuelle, adoptée dans les années 1980, demeure pour certains un outil de contrôle qui n'a plus sa place dans un pays comme le nôtre. En effet, la loi actuelle encadre très fortement les Premières Nations tant en ce qui concerne des communautés que des individus. Il est encore impossible, pour une personne autochtone, d'obtenir un prêt à la banque en offrant en garantie des biens situés sur une réserve sans le consentement du gouvernement fédéral, même s'il en est propriétaire. Il est aussi impossible, pour une communauté, de décider de l'allocation des ressources financières sans l'autorisation du fédéral qui les verse dans des enveloppes distinctes. Les communautés ne peuvent donc prioriser en fonction de leur propre définition des besoins.

Les Cris et les Inuits du Québec ont une organisation politique différente des autres Premières Nations. Outre les communautés locales gérées par un conseil de bande, ces deux nations possèdent aussi une organisation supracommunautaire : le Grand conseil des Cris et l'administration régionale Kativik, qui représentent l'ensemble des communautés et disposent d'une très grande autonomie dans le développement tant social qu'économique. Ces structures sont directement le fruit de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, qui a affranchi ces communautés de la tutelle de la Loi sur les Indiens.

Sources : L'Encyclopédie canadienne. *Loi sur les Indiens*, [En ligne] [www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/loi-sur-les-indiens] (Consulté le 17 mars 2012); Coates, Ken. *La Loi sur les Indiens et l'avenir de la gouvernance autochtone au Canada*, Vancouver, mai 2008, 33 p.

Malgré le contexte parfois coercitif dans lequel ont été signés la plupart des traités dans le reste du Canada, les tribunaux ont, pour la plupart, reconnu leur validité, ce qui a été confirmé dans la Constitution de 1982. Aujourd'hui, on considère donc que la plupart des droits ancestraux autochtones sur l'usage des territoires dans l'ouest du pays sont éteints, alors qu'ils sont encore considérés comme valides pour une très large part du territoire québécois.

En effet, au Québec, la situation était quelque peu différente. Sous le régime français, les autorités coloniales ont signé des traités avec les peuples autochtones, de nation à nation, leur reconnaissant *de facto* ce statut. Ces traités se rapprochent beaucoup plus des ententes dites modernes, lesquelles n'impliquent pas la renonciation à leur territoire ou à leur mode de vie.

En 1997, la reconnaissance par la Cour Suprême de l'existence de droits découlant de l'occupation continue du territoire a donné encore plus d'élan à cette approche. Ce jugement a établi qu'un usage continu d'un territoire, avant l'arrivée des Européens, conférait un titre de propriété aux autochtones et que celui-ci ne pouvait être éteint ou limité que par une loi ou un traité[22]. Autrement dit, si un peuple autochtone peut démontrer qu'il a utilisé un territoire avant l'arrivée des colons et qu'il a continué à le faire par la suite sans y renoncer

22. Cour suprême du Canada. *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, Canada, 1997, 150 p.

Les conseils de bande et les maîtres de trappe

Mis en place par la Loi sur les Indiens, les conseils de bande sont composés de représentants élus, chargés d'administrer la communauté, en premier lieu la réserve, sous la supervision du gouvernement fédéral. Chaque communauté ou village possède son conseil qui fonctionne un peu à l'image des conseils municipaux, avec quelques conseillers et un chef. Cette structure est cependant calquée sur le modèle parlementaire qui a peu à voir avec les structures politiques traditionnelles des communautés autochtones.

Certaines communautés ont maintenu des structures plus traditionnelles qui ne bénéficient cependant pas d'une reconnaissance légale. C'est notamment le cas des maîtres de trappe. Ceux-ci sont des représentants d'une famille ou d'un clan qui administre les activités ancestrales de chasse et de pêche, sur un territoire délimité. S'ils sont souvent consultés par les conseils de bande sur l'exploitation des ressources naturelles et énergétiques, leur pouvoir est légalement inexistant. Leur opinion peut très bien être ignorée, si le conseil de bande en décide ainsi.

Source : Imai, Shin. *La structure de la loi sur les Indiens : responsabilité en matière de gouvernance*, Vancouver, juilllet 2007, 18 p.

officiellement, il demeure alors dépositaire d'un droit reconnu sur ce territoire.

LES ENTENTES ET LES TRAITÉS MODERNES

Québec a été le plus actif des gouvernements dans ses négociations avec les Premières Nations. L'exemple le plus éloquent est celui de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, signée en 1975, qui a donné le coup d'envoi à 18 autres ententes similaires, d'envergures variables, dont la plus connue est la Paix des braves conclue avec les Cris en 2002. Ces ententes couvrent près de la moitié du territoire québécois et comportent des mécanismes d'arbitrage qui permettent au gouvernement du Québec d'assurer l'implantation de projets de développement des ressources naturelles et énergétiques tout en minimisant les risques de confrontation avec les nations autochtones.

Néanmoins, ces ententes ne sont pas des garanties absolues de paix sociale. Par exemple, plusieurs communautés innues de la Côte-Nord se sont montrées très réticentes, à l'automne 2011, envers le Plan Nord[23]. Également, le début des travaux de la route 167 a été perturbé, en janvier 2012, par les maîtres de trappe du territoire concerné, qui ont revendiqué la possibilité de former une corporation pour obtenir le contrat de déboisement de gré à gré. Cette demande a été rejetée par le gouvernement, en invoquant qu'il existait déjà

La diversité des ententes et des traités modernes

Les ententes et les traités modernes codifient l'usage des terres autochtones et l'exercice des droits ancestraux des communautés visées. Ils permettent aux communautés de mettre en place des leviers de développement économique sans être assujetties à certaines dispositions contraignantes de la Loi sur les Indiens. Ces traités permettent ainsi aux diverses communautés et nations autochtones de conclure des ententes particulières en vue de développer des territoires et des ressources.

Ces ententes prévoient presque toujours des conditions particulières qui ne s'appliquent qu'au Québec : par exemple, des processus d'approbation différents, des étapes particulières comme une approbation par les conseils de bande, ou encore la possibilité d'accorder des contrats de gré à gré à des entreprises autochtones.

une entente à cet effet avec le conseil de bande de la nation Cri Mistissini[24].

LES ENTENTES PARTICULIÈRES

La pratique de conclure des ententes et des traités modernes a introduit la possibilité d'avoir autant de cas de figure qu'il y a d'ententes particulières. Ainsi, afin d'obtenir l'accord des communautés autochtones pour

23. Chouinard, Tommy. « Des Innus partent en guerre contre le Plan Nord », *La Presse*, 21 novembre 2011, [En ligne] [www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201111/21/01-4470044-des-innus-partent-en-guerre-contre-le-plan-nord.php].

24. Lévesque, Kathleen. « Plan Nord, début des travaux de la route 167 », *Le Devoir*, 31 janvier 2011, [En ligne] [www.ledevoir.com/politique/quebec/341477/plan-nord-debut-des-travaux-sur-la-route-167].

l'exploitation des ressources naturelles et énergétiques, les entreprises, Hydro-Québec et le gouvernement peuvent signer, avec ces communautés, des ententes particulières.

Les ententes de répercussions et avantages (ERA)

Les ERA sont signées par des entreprises minières. Ce type d'entente prévoit des compensations et des investissements dans la communauté autochtone concernée afin de compenser les inconvénients de l'exploitation des ressources. Ces ententes, dont la négociation peut s'étaler sur une longue période, contiennent souvent des dispositions relatives à la formation et à la participation de la main-d'œuvre autochtone, à la sous-traitance à des entreprises autochtones, etc. Elles peuvent se révéler très lucratives pour certaines communautés.

Les ententes signées par Hydro-Québec

Dans le cas du développement hydroélectrique, les ententes négociées par Hydro-Québec sont souvent plus larges. En plus des contributions à différents fonds ciblés de développement économique, à la formation et au recours à une main-d'œuvre autochtone, des investissements dans les infrastructures et les activités communautaires et culturelles ainsi que dans la valorisation des activités traditionnelles autochtones sont souvent prévues.

La négociation de ces ententes

Quel que soit le type d'entente particulière, la négociation est souvent facilitée par l'existence de traités lorsqu'ils prévoient des structures administratives ou politiques permettant une centralisation des négociations. C'est le cas pour les Cris et les Inuits.

Toutefois, ce n'est pas le cas avec la nation innue. Cette dernière ne possède pas de traités globaux (il en existe certains, mais ils ne concernent qu'une poignée de communautés) et, par conséquent, n'a pas de structure administrative ou politique qui chapeaute l'ensemble des communautés. Ainsi, la négociation d'ententes avec la nation innue s'effectue communauté par communauté. Certains chefs autochtones ont d'ailleurs dénoncé le gouvernement du Québec qui, selon eux, se sert de cette division pour contourner certaines communautés plus réfractaires à ses projets.

Par ailleurs, même si certaines nations sont mieux organisées, l'acceptation des résultats de la négociation n'est pas automatique, mais se fait au cas par cas, pour chacun des projets de développement.

Les structures du gouvernement fédéral

Ressources naturelles Canada est le ministère fédéral responsable des questions reliées aux ressources naturelles et énergétiques. La compétence d'Ottawa est très limitée. Ce ministère gère surtout des programmes de subvention et de recherche. Il fait la promotion à l'étranger des ressources canadiennes et est très actif, sous l'actuel gouvernement, dans la promotion de l'exportation du pétrole canadien.

À la fois organisme consultatif et quasi judiciaire, l'**Office national de l'énergie** s'occupe essentiellement du marché, du transport et de l'exportation du gaz et du pétrole. Il approuve la construction et l'opération des oléoducs et des gazoducs ainsi que des lignes de transport électriques entre les provinces.

Enfin, la **Commission canadienne de sûreté nucléaire** réglemente l'utilisation de l'énergie nucléaire. Quant à **Énergie atomique du Canada**, elle est un laboratoire de recherche et développement sur la technologie nucléaire.

Les ministères et organismes québécois

LA GESTION DES RESSOURCES

Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF)

La gestion des ressources naturelles et énergétiques relève de différents ministères et organismes. Au Québec, c'est d'abord le MRNF qui assume cette responsabilité. Les lois et les règlements encadrant l'exploitation des ressources naturelles, dont la Loi sur les mines, la Loi sur les forêts et la Loi sur le développement durable des forêts, relèvent de ce ministère, qui chapeaute aussi plusieurs organismes.

Le Forestier en chef, mis en place en 2005, a le mandat de superviser le calcul des possibilités de coupes annuelles de la forêt québécoise dans le but d'assurer la pérennité de la ressource. Il établit le volume qui peut être prélevé tout en respectant la préservation des écosystèmes forestiers.

Le Bureau de mise en marché des bois, dont la mise en place a débuté au printemps 2011, a la responsabilité de vendre, à l'enchère, 20 % à 25 % de la capacité forestière

et d'établir la valeur marchande de la matière première. Il n'est pas un organisme distinct, mais une direction au sein du MRNF.

Les conférences régionales des élus (CRÉ) sont sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Elles relèvent aussi du MRNF qui leur a confié un mandat spécifique concernant les ressources naturelles. Elles doivent mettre sur pied des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) dont le premier mandat est d'élaborer des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT). Ces plans doivent définir les priorités de développement en matière de faune, de forêt, de territoire et de ressources minérales. Ils sont ensuite soumis au MRNF qui négocie alors une entente avec la CRÉ pour favoriser la réalisation du plan. Plusieurs CRÉ ont finalisé leur plan.

Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE)

Ce ministère a pour mission essentielle de soutenir le développement économique, l'innovation et l'exportation, de même que la recherche. À ce titre, il chevauche une foule de secteurs, notamment celui des ressources naturelles et énergétiques. Il est une porte d'entrée pour certaines entreprises pour l'obtention d'une aide gouvernementale. Son action vise aussi le développement régional et la promotion des exportations. De plus, le MDEIE chapeaute plusieurs programmes en recherche et développement technologiques dans les domaines du développement durable, des forêts, de l'énergie et de l'eau. Plus particulièrement, il a demandé, en 2008, au Conseil sur la science et technologie (un organisme-conseil aboli en 2011) un plan stratégique de recherche en efficacité énergétique et en énergies renouvelables, lequel ne s'est cependant pas traduit en une politique gouvernementale concrète[25].

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), le second ministère le plus concerné par l'encadrement des ressources naturelles, gère l'ensemble du processus de contrôle environnemental. Ce ministère est responsable de l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) à travers quelques 80 règlements et une centaine de directives qui s'y rattachent.

25. Conseil de la science et de la technologie. *Défi énergies nouvelles et renouvelables – Plan stratégique d'innovation en efficacité énergétique et en nouvelles technologies de l'énergie*, Québec, 2008, 82 p.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a été créé à la fin des années 1970 par la Loi sur la qualité de l'environnement. Le BAPE travaille en deux étapes : d'abord, le processus d'information sur un projet faisant l'objet d'une demande d'approbation environnementale; puis des audiences publiques où il reçoit des citoyens et des citoyennes, des groupes socioéconomiques ou des spécialistes. Le BAPE fait ensuite rapport au MDDEP. Au fil des ans, son champ d'intervention s'est élargi et le nombre de projets soumis à son examen augmente sans cesse.

Ce processus est strictement consultatif. Bien qu'il puisse être difficile, pour un gouvernement, d'ignorer complètement les recommandations contenues dans les rapports du BAPE, cette possibilité est bien réelle. Aussi, le gouvernement peut décider de mandater le BAPE sur un concept, alors que le projet n'est pas encore ficelé et n'est pas assujetti à la consultation publique. Ceci s'est produit dans le cas du pont de l'autoroute 25 entre Montréal et Laval : les audiences ont porté sur le principe d'y construire un pont avant que les plans n'aient été dessinés.

Le BAPE peut aussi se voir confier des mandats particuliers visant à consulter la population sur une thématique sans qu'il y ait de projets précis qui y soient liés. L'exemple le plus récent est la consultation publique relativement aux gaz de schiste.

LA GESTION DE L'ÉNERGIE

La Régie de l'énergie a été mise sur pied en 1996. Elle est l'organisme gouvernemental responsable de l'encadrement réglementaire du transport et de la distribution de l'électricité et du gaz naturel. Elle dispose du plein pouvoir de fixer les conditions de service et les tarifs pour le transport et la distribution. La Régie n'est pas un organisme consultatif : c'est un organisme quasi judiciaire dont les décisions sont exécutoires, c'est-à-dire qui ont force de loi. Avant de prendre une décision, la Régie tient des audiences publiques.

La Régie a aussi un mandat de surveillance des prix des produits énergétiques distribués au Québec (électricité, essence, gaz), ce pour quoi elle donne des avis au gouvernement, qui est libre ou non d'y donner suite. Parmi ses autres fonctions, la Régie doit s'assurer que les consommateurs et les consommatrices aient des approvisionnements suffisants, à un juste tarif et doit examiner les plaintes de ces derniers portant sur l'application d'un tarif ou la condition de transport de l'électricité ou du gaz naturel.

Les politiques et stratégies du gouvernement du Québec

Il existe une panoplie de lois, de politiques, de stratégies et de plans d'action adoptés par les divers paliers de gouvernement. Toutefois, à moins qu'elles soient enchâssées dans une loi, rien ne contraint les gouvernements à respecter leurs propres politiques. La plupart du temps, les politiques sont élaborées afin de donner une cohérence ou un semblant de cohérence à l'action gouvernementale.

Dans le domaine des ressources naturelles et énergétiques, le Plan Nord semble occuper toute la place médiatique et le discours gouvernemental. Ce n'est cependant pas le seul plan d'action ou la seule politique gouvernementale qui traite directement de la gestion des ressources naturelles et énergétiques.

LE SECTEUR MINIER

Après une série de consultations, tenues en 2007, portant sur cinq défis à relever pour le secteur minier, une stratégie minérale[26] a été déposée en 2009. Sa vie utile sur la place publique a été particulièrement courte; aucun communiqué de presse du gouvernement du Québec n'y a fait référence depuis le début de 2010 et son existence n'a été évoquée que par quelques députés de l'opposition à l'Assemblée nationale. Rapidement, la couverture médiatique entourant le Plan Nord, déposé dix-huit mois plus tard, a complètement occulté cette stratégie.

La stratégie minérale tourne autour de trois axes : créer de la richesse et assurer le développement minéral du Québec; assurer un développement dans le respect de l'environnement; assurer la participation locale des communautés à ce développement. Très peu d'actions concrètes y sont proposées.

LE SECTEUR FORESTIER

À l'heure actuelle, il n'existe pas de politique de la forêt. Le nouveau régime forestier et toute l'approche de la gestion écosystémique de la ressource qui le sous-tend sont le résultat d'une ancienne politique qui a été adoptée au milieu des années 2000 et qui s'est depuis concrétisée dans la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier en 2010[27].

En 2009, Québec s'est doté d'un plan d'action visant la valorisation de la biomasse forestière[28]. La biomasse, ce sont les résidus telles les branches et les cimes qui n'ont pas de valeur commerciale, mais qui peuvent faire l'objet d'une valorisation, soit par la production d'énergie par cogénération ou par la production de biocarburants. Dans le cadre de ce plan d'action, Hydro-Québec a lancé un appel d'offres pour la production par la biomasse de 125 mégawatts/heure. Certains projets ont été approuvés et entreront en production en 2012.

L'EAU

Présentée en 2002, la Politique nationale de l'eau, qui fait suite à une série de consultations réalisées sous l'égide du BAPE, est venue réaffirmer le caractère collectif de la ressource tout en ciblant deux enjeux clés concernant sa gestion. Ces enjeux sont : assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques, puisque les deux sont étroitement liés; faire une gestion intégrée de la ressource, en coordonnant les actions à l'échelle du gouvernement et des instances locales et régionales.

Globalement, la politique a été bien accueillie par les groupes ayant participé aux consultations qui ont souligné qu'il s'agissait là d'un pas dans la bonne direction. Toutefois, plusieurs ont dénoncé cette politique, car on craignait ses limites par rapport à une loi plus contraignante. Ce n'est d'ailleurs que sept ans plus tard qu'une loi a été adoptée.

LES STRATÉGIES ET LES POLITIQUES EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE

La question énergétique a fait l'objet de nombreuses politiques, au fil des ans à intervalles plus ou moins réguliers. Deux de ces politiques ont apporté d'importants changements d'orientation : L'énergie au service du Québec[29], présentée en 1996, et l'actuelle politique L'énergie pour construire le Québec de demain[30], présentée en 2006.

▼ L'énergie au service du Québec

La politique énergétique de 1996 a fait écho au processus de libéralisation du marché de l'électricité nord-américain, à la suite de l'entrée en vigueur

26. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Préparer l'avenir du secteur minéral québécois – Stratégie minérale du Québec,* Québec, 2009, 45 p.

27. Québec. *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier,* [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=2&file=/A_18_1/A18_1.html].

28. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Vers une valorisation de la biomasse forestière – Un plan d'action*, Québec, 2009, 23 p.

29. Ministère des Ressources naturelles. *L'énergie au service du Québec – Une perspective de développement durable,* Québec, 1996, 108 p.

30. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *L'énergie pour construire le Québec de demain – La stratégie énergétique du Québec 2006-2015,* Québec, 2006, 119 p.

Les politiques fédérales

Les politiques officielles d'Ottawa ont, contrairement à celles du Québec, tendance à être très courtes et directes. La politique énergétique du gouvernement canadien définit de grands principes directeurs : utiliser les mécanismes du marché; respecter les compétences gouvernementales et le rôle des provinces; ne prévoir que des interventions ciblées, au besoin. Le gouvernement considère que la politique énergétique est encadrée par plusieurs accords internationaux de commerce et de protection de l'environnement. Plus précisément, il considère que le chapitre 6 de l'ALENA est le pilier de sa politique énergétique ! Il faut noter que, malgré ces affirmations, le gouvernement du Canada est très actif à promouvoir l'exportation des sables bitumineux et s'est récemment retiré du protocole de Kyoto.

Source : Ressources naturelles Canada. *Vue d'ensemble de la Politique énergétique du Canada*, [En ligne] [www.rncan.gc.ca/energie/politique/1157] (Consulté le 13 mars 2012).

de l'ALENA. Elle a marqué le changement le plus important depuis la construction des grands projets hydroélectriques des années 1970. Parmi les orientations importantes de cette politique, le gouvernement a annoncé la participation active d'Hydro-Québec au marché de l'électricité et une restructuration de celle-ci de manière à la rendre plus flexible, permettant ainsi de répondre aux besoins du marché. La restructuration qui a scindé Hydro-Québec en quatre unités distinctes (Production, Distribution, TransÉnergie et Équipement), est devenue effective en 2000. Cette politique a annoncé la mise sur pied de la Régie de l'énergie et posait les bases d'un vaste programme d'économies d'énergie par la création de l'Agence de l'efficacité énergétique. Cependant, l'Agence a été abolie en 2010 et ses responsabilités, transférées au MRNF.

L'énergie pour construire le Québec de demain

Le gouvernement a rendu public, en 2006, une nouvelle stratégie énergétique. Cette politique, la dernière en lice, a confirmé les orientations prises par Hydro-Québec dans son plan stratégique de 2002-2006, soit le renforcement de la sécurité énergétique en exploitant tout le potentiel énergétique du Québec, incluant le gaz naturel et le pétrole, le développement de nouveaux mégaprojets hydroélectriques afin d'augmenter la part du Québec sur le marché de l'énergie, le développement de la filière éolienne, et enfin, la détermination des prix de l'énergie selon les intérêts du Québec. Bien que le développement du gaz et du pétrole ait été retiré des mains d'Hydro-Québec, plusieurs des orientations contenues dans la stratégie se sont concrétisées, puisque la plupart étaient déjà inscrites au plan stratégique d'Hydro-Québec.

Le Programme énergétique national (PEN) : une bonne idée qui n'est plus !

Si, aujourd'hui, le gouvernement d'Ottawa se garde de trop intervenir dans le domaine énergétique, cela n'a pas toujours été le cas. Une politique énergétique ambitieuse a été implantée au début des années 1980, le Programme énergétique national. Cette année-là, devant la montée des prix du pétrole, le gouvernement fédéral a décidé d'agir directement dans l'exploration et l'exploitation des gisements de pétrole canadiens. En prélevant un impôt spécial, il a financé les acquisitions faites par Pétro-Canada, une société d'État qui a été créée en 1973, pour qu'elle devienne une véritable pétrolière intégrée, de la production jusqu'à la distribution. C'est à cette époque que les installations et le réseau de stations d'essence de Petrofina (connue sous le nom de Fina) ont été achetés par Pétro-Canada, ce qui lui a permis d'avoir pignon sur rue.

Pour mener à bien sa politique, le gouvernement a imposé un contrôle des prix du pétrole afin de le maintenir à un niveau inférieur à celui des prix internationaux. De plus, il est intervenu activement dans le soutien à l'exploration pétrolière. Il a aussi mis en place des projets de développement d'énergies alternatives qui ont été rapidement abandonnés avec la récession de 1982-1983. Cet interventionnisme d'Ottawa a causé une confrontation directe avec l'Alberta qui voyait son autonomie en matière de gestion du pétrole compromise.

Cette politique s'est éteinte assez rapidement. Dès 1991, le gouvernement a annoncé la privatisation partielle de Pétro-Canada avec la vente de 30 % des actions. Pétro-Canada a été entièrement privatisé en 2004, avec la vente des dernières actions encore détenues par le gouvernement.

Source : L'Encyclopédie Canadienne. *Politique énergétique*, [En ligne] [www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/politique-energetique] (Consulté le 17 mars 2012).

LE PLAN NORD

Présentée au printemps 2011, la politique du Plan Nord regroupe les orientations stratégiques en matière de développement des ressources naturelles sur le territoire situé au nord du 49e parallèle. Plus spécifiquement, ce plan vise à développer les secteurs de l'énergie, des ressources minérales, forestières et fauniques, ainsi que le domaine du récréotourisme. Il comporte également un vaste programme d'investissements publics dans les infrastructures (routes, ports, aéroports, chemins de fer, etc.). Le gouvernement s'est aussi engagé à développer une capacité énergétique accrue, propre et renouvelable provenant de l'hydroélectricité, de l'éolien et d'autres sources d'énergie renouvelable.

Pour assurer la mise en œuvre de ce plan, le gouvernement du Québec entend créer une société d'État, la Société du Plan Nord. Le premier plan d'action de cette société, qui s'étendra de 2011 à 2016, comportera des investissements totalisant 1,6 milliard de dollars, dont 1,2 milliard sera consacré au développement des infrastructures et 382 millions à des mesures sociales. Au cours des cinq prochaines années, le gouvernement dotera également Investissement Québec d'une somme de 500 millions de dollars afin d'investir dans des entreprises participant au Plan Nord.

Le discours gouvernemental : le Plan Nord en chiffres

- Un plan échelonné sur les vingt-cinq prochaines années;
- 70 % du territoire du Québec, soit 1,2 million de kilomètres carrés;
- Une population de 120 000 personnes, dont 33 000 Autochtones;
- 200 000 kilomètres carrés de forêt boréale exploitable, soit 53 % du potentiel forestier du Québec;
- 80 milliards de dollars d'investissement dont 47 milliards pour les énergies renouvelables;
- 11 projets miniers déjà identifiés;
- 20 000 emplois permanents;
- 165 milliards de dollars en retombées économiques.

Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Faire le Nord ensemble, le chantier d'une génération*, Québec, 2011, 156 p.

Un Plan Nord peu réaliste avec un bel enrobage médiatique !

À première vue, le Plan Nord semble attrayant pour ce qui est de la création d'emplois, de la revitalisation des communautés, des retombées économiques et sociales. Cependant, lorsqu'on le décortique, on constate qu'il porte bien son nom : pour l'instant, ce n'est qu'un plan !

Outre les informations concernant le secteur minier, les projets concrets concernant les autres domaines sont rares. Ce ne sont pas les quelques dizaines de campeurs et de campeuses aux monts Otish qui permettront de rentabiliser les énormes investissements. Au mieux, cela ne constituera qu'une activité très marginale.

De plus en plus de voix s'élèvent pour mettre en doute la rentabilité du Plan Nord et mettre en garde contre les promesses de retombées miraculeuses. Plusieurs soulignent que le gouvernement ne tient pas compte des dépenses supplémentaires occasionnées par le développement d'une région à peu près entièrement dépourvue d'infrastructures de santé, d'éducation, de logement ainsi que par les très probables contretemps intervenant sur une période de vingt-cinq ans (explosions des coûts, variations du prix des matières, etc.). Les retombées économiques et les nombreux emplois promis prendront des années avant de se concrétiser… s'ils se concrétisent. En effet, rien dans le Plan Nord n'oblige les entreprises à utiliser la main-d'œuvre locale, à faire appel aux fournisseurs locaux, à développer ici pour les gens d'ici. Bref, la démonstration manque de substance et de crédibilité !

Il est vrai que le Nord du Québec compte actuellement de très nombreux projets miniers d'exploitation de nouveaux gisements ou d'agrandissement d'exploitations existantes, mais ces projets ont peu à voir avec les avantages consentis par le gouvernement dans son Plan Nord. Un projet minier prend habituellement une dizaine d'années à se concrétiser, entre la première étape de la prospection à l'exploitation comme telle. Or, la plupart des projets associés au Plan Nord étaient déjà en marche depuis un bon nombre d'années avant sa publication officielle. En fait, le Plan Nord ressemble à un habillage élaboré *a posteriori* pour profiter d'une effervescence minière bien réelle et s'en attribuer une partie du mérite.

Enfin, le gouvernement du Québec a annoncé son intention de protéger 50 % du territoire du Plan Nord, soit 600 000 kilomètres carrés, notamment par la création d'aires protégées, de parcs, de réserves écologiques, etc.

Le Plan Nord est mis à l'avant-scène du discours gouvernemental et a même fait l'objet de nombreuses actions de relations publiques afin de susciter l'adhésion des divers milieux. Mais, pour le moment, ce n'est encore qu'un plan et certaines prévisions semblent peu réalistes.

L'encadrement législatif et réglementaire sur la qualité de l'environnement

S'appliquant à la plupart des activités relatives à l'exploitation des ressources naturelles et énergétiques, la très large et complexe Loi sur la qualité de l'environnement gouverne l'ensemble des processus d'évaluations environnementales au Québec. C'est une loi qui se base sur le principe que la connaissance en matière d'environnement est en constante évolution. Ainsi, si les normes sont écrites dans la loi, la lenteur et la lourdeur législative pour les modifier font en sorte qu'elle deviendrait caduque rapidement face à l'évolution des connaissances. En raison de cette approche, cette loi s'accompagne de plus de 80 règlements et d'une centaine de directives destinées aux fonctionnaires.

COMMENT CELA FONCTIONNE-T-IL ?

Tout en étant contraignante, la Loi sur la qualité de l'environnement aborde aussi le volet prévention. Ainsi, elle oblige le respect de certaines normes durant l'exploitation, mais requiert, à la source, l'obtention d'une approbation préalable pour tous promoteurs et tous projets. En fait, l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation est la seule véritable contrainte de cette loi.

Chaque projet est évalué individuellement, au cas par cas, et le certificat est émis ou non, selon le projet et ses caractéristiques propres. C'est l'application de deux articles de la loi (22 et 31.1) qui enclenche le processus. Ces deux articles prévoient essentiellement la même chose, c'est-à-dire qu'un promoteur doit obtenir l'autorisation du MDDEP avant d'entreprendre toute activité susceptible de contaminer l'environnement.

Le processus est cependant différent selon l'article qui s'applique au promoteur. L'article 22 prévoit une démarche menée auprès de fonctionnaires qui appliqueront alors différents barèmes et grilles d'analyse avant d'accorder ledit certificat. L'article 31 entraîne un processus plus long et plus lourd, qui nécessite la réalisation d'études d'impacts et, éventuellement, la tenue d'audiences publiques devant

Les lois sectorielles les plus importantes*

LES MINES, LE PÉTROLE ET LE GAZ

La Loi sur les mines encadre l'ensemble de l'exploitation minière, de l'exploration à l'exploitation. Elle est présentement l'objet d'amendements qui sont à l'étude à l'Assemblée nationale. Elle est complétée par la Loi sur l'impôt minier qui énonce les conditions de calcul des redevances. Bien que le gouvernement se soit engagé à présenter une loi portant spécifiquement sur les hydrocarbures, soit le pétrole et le gaz, aucun projet n'a été déposé à ce jour. À défaut d'une nouvelle loi, c'est la Loi sur les mines qui s'applique.

L'EAU

En 2009, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection. Par cette loi, le gouvernement renforce la protection de cette ressource, en clarifie le statut juridique, confirme la participation de l'eau au patrimoine collectif de la nation québécoise et s'en fait le gardien pour les Québécois et les Québécoises. Le gouvernement se dote également de nouveaux pouvoirs réglementaires dont celui d'obliger les utilisateurs de la ressource à réparer tous dommages que leurs activités auraient causés à l'eau. Toutefois, bien que cette loi donne un caractère légal à la politique de l'eau présentée en 2002, elle n'apporte pas beaucoup d'éléments nouveaux qui ne sont pas déjà mis en œuvre : la protection des ressources hydriques était déjà sous la juridiction de la Loi sur la qualité de l'environnement et la gestion par bassins versants est une pratique instaurée depuis le milieu des années 1990.

LA FORÊT

Deux lois gouvernent le domaine de la forêt : la Loi sur les forêts, qui établit les conditions de l'exploitation forestière, et la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, qui définit le régime forestier qui entrera en vigueur en janvier 2013.

* Les lois et règlements qui encadrent l'exploitation des ressources naturelles et énergétiques sont nombreux et les principaux sont examinés dans différents chapitres de ce document. Voir l'annexe pour une liste détaillée.

Loi sur la qualité de l'environnement : deux articles, deux processus

ARTICLE 22

« Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation. »

ARTICLE 31.1

« Nul ne peut entreprendre une construction, un ouvrage, une activité ou une exploitation ou exécuter des travaux suivant un plan ou un programme, dans les cas prévus par règlement du gouvernement, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la présente section et obtenir un certificat d'autorisation du gouvernement. »

Source : Québec. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. Q-2, Québec, Éditeur officiel du Québec, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=2&file=/Q_2/Q2.htm].

le BAPE. Les critères qui établissent si un projet est soumis à l'un ou à l'autre des processus sont définis par les règlements.

LE PROCESSUS CONTRAIGNANT DU BAPE : RAREMENT UTILISÉ

Dans le domaine des ressources naturelles, de façon générale, la plupart des activités d'exploitation forestière (foresterie, chemins forestiers, aménagement) sont exemptées de l'obligation d'obtenir une autorisation environnementale préalable[31].

Dans les domaines minier, pétrolier et énergétique, les étapes nécessaires pour obtenir l'autorisation nécessaire varient énormément.

31. Québec. *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, Q-2 r. 13, article 2, alinéa 13, Québec, Éditeur officiel du Québec, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=3&file=/Q_2/Q2R3.htm].

Les sites miniers orphelins : un désastre environnemental

Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que le gouvernement du Québec a commencé à se préoccuper de la menace environnementale que représentaient les sites miniers abandonnés. Il a fallu attendre 1995 avant qu'il n'exige certaines garanties financières aux entreprises minières pour éviter qu'elles ne se libèrent de leurs obligations.

Le projet de réforme de la Loi sur les mines, présentement à l'étude devant l'Assemblée nationale, resserre davantage ces conditions en exigeant le dépôt par les minières d'une garantie financière couvrant l'entièreté des coûts de restaurations des sites. Cependant, cette mesure ne règle pas le cas des lieux orphelins déjà à la charge de l'État. En 2011, le MRNF a recensé 679 sites miniers (mines, parc de résidus, sablières, etc.) sous sa responsabilité qui nécessiteront, à terme, plus de 2 milliards de dollars d'investissements.

Sources : Québec. *Projet de loi 14, Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable*, article 91, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2011, 24 p., [En ligne] [www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-14-39-2.html]. Au moment d'écrire ces lignes, le projet n'avait pas encore été adopté; Assemblée nationale. *Restauration des sites miniers – Passif environnemental*, [En ligne] [www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_53379&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz] (Consulté le 29 avril 2012).

Dans le domaine gazier et pétrolier[32], les forages d'exploration sont assujettis à une autorisation en vertu de l'article 22. Il n'y a donc pas d'évaluation d'impact ni d'audiences publiques. De plus, même si le nombre de forages ou leur capacité augmente, ces projets ne feront pas l'objet d'autorisations supplémentaires.

Dans le domaine minier, les forages d'exploration ne requièrent pas de certificat d'autorisation spécifique. Les activités de mise en valeur, une étape qui précède l'exploitation, et la mise en production d'une mine nécessitent une autorisation environnementale. L'étendue et la lourdeur du processus dépendent alors de deux facteurs : la capacité quotidienne d'extraction et le type de minerai extrait.

32. *Idem*, article 2, alinéa 6.

Ainsi, seules les nouvelles exploitations minières d'une capacité de plus de 7 000 tonnes de minerai par jour et les mines d'uranium sont soumises au processus d'études d'impact et d'audiences publiques[33]. Concrètement, au cours des quinze dernières années, seuls trois projets d'exploitation minière ont été étudiés par le BAPE : la mine de fer du lac Bloom, la mine d'Osisko à Malartic et la mine de niobium à Oka, dans ce dernier cas en raison de la nature radioactive du minerai. Les autres projets miniers sont couverts par le processus d'approbation de l'article 22, soit une évaluation par les fonctionnaires et une autorisation ministérielle. Ces projets doivent cependant répondre à la Directive 019 sur l'industrie minière, qui présente, entre autres choses, une procédure de calcul des charges polluantes déversées dans l'environnement ainsi que des modes de gestion des résidus miniers en fonction de leur dangerosité.

Les règles précédentes s'appliquent, de façon générale, à l'ensemble du Québec à une grande exception près : les territoires conventionnés. Si le projet minier est situé sur le territoire de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, son approbation relève du gouvernement fédéral. Cette dernière est confiée à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale et au MDDEP par un double système de comités chargés de s'assurer de la consultation des divers intervenants. Ce système, bâti sur mesure par la Convention, s'applique tout de même à près de la moitié du territoire du Québec. Contrairement à la croyance populaire, il ne donne aucune prépondérance aux communautés autochtones en matière d'approbation de projet.

33. Québec. *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, article 2, paragraphe p, Québec, Éditeur officiel du Québec, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R23.htm].

CHAPITRE 3
REPRENDRE LE CONTRÔLE DE NOS RICHESSES : MODE D'EMPLOI

La gestion des ressources naturelles et énergétiques au Québec est devenue un sujet brûlant d'actualité, alimenté par la mobilisation citoyenne contre les gaz de schiste, différents rapports du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ou du Vérificateur général du Québec ainsi que des projets de loi, notamment ceux portant sur la révision de la Loi sur les mines ou la détermination des aires protégées du territoire du Plan Nord.

Une bonne partie de la population a alors éprouvé ce sentiment général que le Québec n'obtenait pas sa juste part du développement des ressources naturelles et énergétiques et, plus troublant encore, que le gouvernement s'en remettait exclusivement aux entreprises privées pour leur exploitation… ces dernières accaparant la part du lion des bénéfices !

Les gouvernements disposent d'un éventail d'outils économiques pour se réapproprier le développement des ressources naturelles et énergétiques. Ce chapitre en explore deux principaux, soit la nationalisation totale ou partielle d'une entreprise ou d'un secteur par la création de sociétés d'État et l'utilisation du levier économique que sont les sociétés publiques de capital de risque. Le chapitre fait donc le portrait de ce qui a existé et de ce qui existe encore au Québec.

Nationalisation : la mission des sociétés d'État d'autrefois

Au moment de la Révolution tranquille, la création de sociétés d'État a été l'instrument privilégié par le gouvernement du Québec pour nationaliser un secteur ou une entreprise. Plusieurs sociétés d'État à caractère industriel, commercial (SAQ, Loto-Québec) et financier ont été créées, notamment dans le secteur des ressources naturelles et énergétiques qui, par leur abondance, avaient une place de choix dans la stratégie gouvernementale de développement économique.

Au cours de la dernière année, la nationalisation de ces ressources est revenue à l'avant-plan des débats sociaux avec la politique gouvernementale du Plan Nord. La nationalisation demeure un moyen honni par les tenants du néolibéralisme qui traitent leurs opposants de socialistes et de dinosaures. Des progressistes y voient le moyen de reprendre le contrôle de nos ressources naturelles et énergétiques et d'en maximiser les retombées pour l'ensemble des Québécois et des Québécoises. La nationalisation a plutôt bonne presse dans la population, le principal modèle étant le cas très réussi d'Hydro-Québec, devenu un symbole de fierté nationale.

Mais qu'est-ce qu'une nationalisation ? C'est lorsque l'État décide d'acheter une entreprise ou la totalité des entreprises privées d'un secteur pour en posséder les moyens de production, comme cela a été le cas, graduellement, dans le secteur de l'hydroélectricité. Par extension, on pourrait aussi dire que le refus de laisser intervenir l'entreprise privée dans un nouveau secteur est associé à une nationalisation, comme cela aurait pu être le cas, dès les débuts de l'éolien, si l'on avait décidé d'en confier la production et la gestion à Hydro-Québec.

Il existe des nationalisations limitées à une partie des activités d'une filière sectorielle, comme le cas de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR), de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) et de la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM), dont les mandats d'origine visaient la nationalisation de quelques entreprises, surtout dans l'exploration de la ressource (exception faite de REXFOR dont la mission visait la gestion de l'exploitation). La nationalisation partielle semble aussi être le cas actuellement dans quelques pays d'Amérique du Sud.

Depuis que le néolibéralisme a imprégné les politiques économiques, dans les années 1980, certaines sociétés ont disparu à cause de la privatisation des parts des compagnies leur appartenant, comme il est arrivé à SIDBEC (le nom provient de la contraction de Sidérurgie et Québec) et à la Société nationale de l'amiante. D'autres existent encore, comme la SOQUEM, la SOQUIP et REXFOR, mais leur mandat a été si rétréci qu'on ne peut plus parler de nationalisation dans ces secteurs.

Depuis la fin des années 1970, il n'y a pas eu d'autres nationalisations au Québec. Le gouvernement a créé d'autres sociétés, qui sont des sociétés d'État, mais dont la mission diffère de celles créées auparavant en ce sens qu'elles sont des sociétés publiques de capital de risque ou des sociétés qui encadrent la sous-traitance du secteur privé. Pour ces dernières, on ne peut plus parler de nationalisation des moyens de production.

Nationaliser : quoi, comment et pourquoi ?

QU'EST-CE QUE NATIONALISER ?

Il semble régner une certaine confusion autour du concept de la nationalisation. Selon le Petit Robert, la nationalisation est le « transfert à la collectivité nationale du contrôle et de la propriété (totale ou partielle) des **moyens de production** appartenant à une entreprise privée ou de l'exercice de certaines activités. » Autrement dit, il s'agit d'un acte juridique qui vise à transférer la propriété d'une entreprise privée existante à l'État qui devient le propriétaire des moyens de production de cette entreprise.

COMMENT ?

Un État peut nationaliser de trois manières :

- Confisquer l'entreprise sans contrepartie financière;
- Offrir une compensation financière à l'entreprise privée expropriée; ou
- Racheter des actions, en obligeant le propriétaire à vendre.

POURQUOI ?

Différentes raisons peuvent motiver un État à nationaliser, mais elles ont toutes en commun l'objectif de permettre à l'État d'agir au nom de l'intérêt public.

- **La politique économique.** S'il désire se réapproprier l'exploitation des ressources naturelles tels les mines ou le pétrole, l'État peut nationaliser certaines entreprises afin d'en prendre le contrôle et de se réapproprier les bénéfices;
- **Un nationalisme économique.** Si un secteur est considéré comme trop important pour en laisser la propriété et la responsabilité aux intérêts privés, l'État peut en prendre le contrôle pour le développer par la suite (ex. : Hydro-Québec). Ou encore, si une entreprise est considérée comme stratégique, l'État peut choisir de la nationaliser pour éviter que les profits aillent à des intérêts privés ou étrangers;
- **Une stratégie de développement industriel.** L'État peut, dans la mise en œuvre d'un plan de développement économique, nationaliser un secteur ou une entreprise soit pour éviter la disparition d'un secteur industriel ou pour en créer de nouveaux (ex. : sidérurgie québécoise).

Sources : Robert, Paul. *Le nouveau Petit Robert de la langue française*, 2007, p. 1672. Le soulignement est de l'auteur; Wikipédia. *Nationalisation*, [En ligne] [fr.wikipedia.org/wiki/Nationalisation] (Consulté le 7 mars 2012).

HYDRO-QUÉBEC : LA CRÉATION D'UNE ENTREPRISE NATIONALE

Cette société d'État est le fruit de deux nationalisations dont la première a eu lieu vingt ans avant la Révolution tranquille. En effet, elle a vu le jour en 1944 à la suite de la nationalisation de la Montreal Light and Power, un monopole dont les tarifs étaient très élevés et les profits, excessifs. C'est ainsi qu'Hydro-Québec a repris le flambeau de la production et de la distribution d'électricité, mais seulement sur l'île de Montréal.

La Révolution tranquille a donné une nouvelle impulsion à la nationalisation de l'électricité. En région, 11 entreprises d'électricité, dont la puissante Shawinigan Water and Power, faisaient la pluie et le beau temps, chacune établissant des tarifs et construisant des réseaux différents. La colère grondait tellement en région que le gouvernement libéral de l'époque a déclenché une élection dont le principal élément du programme électoral était la nationalisation de l'électricité. Le gouvernement a été réélu et Hydro-Québec a lancé une offre publique d'achat de 604 millions de dollars pour racheter toutes les actions de ces entreprises privées, un montant très élevé pour l'époque. Une vingtaine d'entreprises qui produisaient de l'électricité pour leurs propres besoins ont été épargnées, dont Alcan. Cette nationalisation a permis

Les nationalisations en Amérique latine

Les nationalisations les plus récentes viennent du Venezuela et de la Bolivie, qui sont riches en ressources énergétiques. Le climat sociopolitique de ces pays s'apparente à celui qui prévalait au Québec dans les années 1960 : un fort sentiment nationaliste et une volonté populaire de se réapproprier la gestion des ressources naturelles et énergétiques qui sont exploitées par des intérêts étrangers. Ces nationalisations sont cependant limitées. Les gouvernements ont entrepris des négociations de manière à ce qu'ils puissent jouer un rôle déterminant dans l'exploitation, la gestion et les ventes de leurs ressources, tout en laissant une place aux entreprises privées.

Des entreprises nationalisées puis privatisées à nouveau

SIDBEC

Créée en 1964, cette entreprise industrielle publique avait pour mission de produire de l'acier en grande quantité sur le territoire québécois, mais surtout d'assurer la 2e et la 3e transformation, le secteur étant dominé par des intérêts américains et canadiens-anglais qui exportaient la matière brute. Le gouvernement a nationalisé une entreprise par le biais de SIDBEC qui, ensuite, a acheté la Dominion Steel and Coal, une aciérie basée à Contrecoeur, pour devenir, finalement, Sidbec-Dosco. Pour assurer l'approvisionnement, en 1976, le gouvernement a créé la compagnie minière d'État Sidbec-Normines qui était alors contrôlée à plus de 50 % par SIDBEC et qui exploitait le gisement de fer de Fire Lake, prolongeant la durée de vie de la ville de Gagnon. Dans le cadre d'un consortium formé de deux entreprises privées (British Steel et la Compagnie minière Québec Cartier), une usine de bouletage a aussi été construite à Port-Cartier. Mais dans les années 1980, la crise qui a frappé le secteur du fer a forcé la fermeture de la mine Sidbec-Normines. Ensuite, seule la Compagnie minière Québec Cartier a repris l'usine de bouletage de Port-Cartier, qui a depuis fusionné avec ArcelorMittal. Son approvisionnement a été assuré par les exploitations de mine de fer à Fermont et au Labrador. SIDBEC est rapidement devenue une entreprise profitable après avoir été vendue à des intérêts privés (aujourd'hui ArcelorMittal).

SOCIÉTÉ NATIONALE DE L'AMIANTE (SNA)

Créée en 1978, cette société d'État avait pour mission de développer le secteur de la transformation de l'amiante, d'autant plus qu'à l'époque, le Québec en était le premier producteur mondial. Cependant, ce secteur était dominé par des entreprises étrangères qui faisaient transformer la matière première ailleurs qu'au Québec. En 1980, le gouvernement a acheté, par le biais de la SNA, Bell Asbestos et Atlas Turner pour 35,5 millions de dollars. Deux ans plus tard, la SNA a acheté l'entreprise Asbestos Corporation. Or, ces achats se sont réalisés au moment où les ventes de l'amiante étaient en chute libre, après le dévoilement de rapports dévastateurs qui faisaient état des effets nocifs de ce minerai. En 1992, après de lourdes pertes financières, le gouvernement a décidé de privatiser les entreprises appartenant à la SNA en les vendant à l'entreprise minière Mazarin. Devenue une coquille presque vide, cette société d'État a été abolie en mars 2010.

Sources : Fournier, Pierre. *Les sociétés d'État et les objectifs économiques du Québec : une évaluation préliminaire*, Québec, 1979; Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Nous ne sommes pas dupes,* [Document d'appui du Colloque sur la privatisation, la réglementation et la sous-traitance], septembre 1989, p. 62-63; Université de Sherbrooke. *Privatisation de la Société nationale de l'amiante*, [En ligne] [bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/20508.html] (Consulté le 28 mars 2012); Université de Sherbrooke. *Création de la Société nationale de l'amiante*, [En ligne] [bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/2863.html] (Consulté le 28 mars 2012).

d'uniformiser les tarifs sur l'ensemble du territoire et de desservir adéquatement les régions éloignées.

Depuis sa création, Hydro-Québec constitue un instrument économique unique pour le Québec. La société d'État joue un rôle déterminant : elle a fait de la filière électrique l'un des principaux moteurs de développement économique du Québec. En effet, elle a permis la réalisation de vastes projets hydroélectriques qu'aucune entreprise privée n'aurait osé entreprendre. Depuis, le fait de disposer d'une source d'énergie relativement abondante et bon marché est devenu un des avantages comparatifs dont dispose le Québec. Ainsi, une politique de tarifs préférentiels a été développée pour les entreprises installées sur son territoire afin de s'assurer que leurs activités génèrent localement un maximum de retombées économiques.

Depuis l'an 2000, dans un contexte de déréglementation du marché de l'électricité, Hydro-Québec a créé quatre divisions distinctes qui regroupent l'ensemble de ses opérations de base. Ces divisions sont : Hydro-Québec Production, qui produit de l'électricité pour le marché québécois et commercialise ses surplus sur les marchés de gros; Hydro-Québec Distribution, qui assure aux Québécois et aux Québécoises un approvisionnement fiable en électricité; TransÉnergie, qui exploite le réseau de transport d'électricité; et Hydro-Québec Équipement et une de ses filiales, la Société d'énergie de la Baie-James (SEBJ), qui conçoivent et réalisent des projets de construction et de réfection d'équipements de production et de transport d'électricité.

Aujourd'hui, Hydro-Québec est le quatrième producteur mondial d'hydroélectricité et figure parmi les plus

grandes entreprises d'électricité en Amérique du Nord. Outre ses activités liées à la production et à la distribution de l'électricité, la société d'État a versé, à son unique actionnaire, le gouvernement du Québec, un dividende de près de 2,6 milliards de dollars en 2011. C'est un symbole de réussite nationale.

LE MALHEUREUX RÉTRÉCISSEMENT DU MANDAT DES SOQUEM, SOQUIP ET REXFOR

Ces sociétés d'État ont, au départ, permis la nationalisation partielle des activités de production de leurs filières sectorielles respectives (les mines, le pétrole, la forêt). C'est ainsi que Jean Lesage, premier ministre de l'époque, a exprimé leur mission et leur importance (à partir de l'exemple de la SOQUEM) : « D'ici quelques années, pour autant que le hasard, minimisé le plus possible, mais toujours présent, leur soit favorable, l'industrie minière s'incarnera d'abord pour les Québécois dans cette société qui leur appartient et celles auxquelles elle aura donné naissance ou dans lesquelles elle détiendra une participation[34]. »

Ces entreprises publiques ont été des acteurs d'un indispensable rattrapage industriel et ont atteint les objectifs fondamentaux pour lesquels elles avaient été mises sur pied au départ. En effet, dans les années 1960 et 1970, elles sont devenues un instrument dans la stratégie industrielle du Québec, en restructurant des secteurs en perte de vitesse, en développant de nouveaux créneaux ou en soutenant financièrement des entreprises privées. Grâce à leur puissance et à la souplesse de leurs interventions, elles ont été en mesure de maintenir et de créer de l'emploi, même lorsque la conjoncture économique était difficile. Enfin, elles ont été des terrains fertiles pour l'expérimentation technologique et pour l'acquisition des connaissances.

Ces sociétés d'État sont aussi intervenues de différentes façons auprès des entreprises privées. Outre une aide plus traditionnelle (subventions, prêts ou garanties de prêt), elles ont également pris des participations au sein de ces entreprises en détenant un pourcentage substantiel d'actions, ce qui leur accordait une influence certaine. En s'associant avec d'autres partenaires financiers privés, ces sociétés d'État ont contribué à l'émergence de nouvelles entreprises. Ainsi, le gouvernement, par le biais de ces sociétés d'État, a conservé le contrôle de certaines entreprises, tout en profitant de capitaux privés.

Au cours des années 1980 et 1990, ces sociétés d'État n'ont pas été à l'abri du vent de critiques provenant des adeptes du néolibéralisme. Puis, elles ont vu leur mandat se rétrécir comme peau de chagrin pour ne

SOQUEM, SOQUIP et REXFOR : un peu plus d'histoire

SOQUEM

La Société québécoise d'exploration minière, créée en 1965, avait pour mission d'effectuer de l'exploration minière, de participer à diverses activités de valorisation des ressources minières, par des prises de participations financières notamment, et de voir au développement global du secteur minier québécois. Auparavant, le développement minier s'était réalisé plutôt de façon anarchique et avait nui plus qu'autre chose au développement régional. C'est pourquoi une meilleure planification des activités d'exploration et d'exploitation s'est imposée. Au cours de la décennie qui a suivi sa création, la SOQUEM s'est illustrée à plusieurs égards. Ses investissements ont été profitables pour le Québec et grâce à son rôle de catalyseur, plusieurs projets d'exploration, en collaboration avec des entreprises minières importantes, ont vu le jour. Elle a été un soutien financier important aux petites et moyennes entreprises (PME) œuvrant dans le secteur de l'exploration. Avec le temps, la SOQUEM est devenue une partenaire de premier plan et a été au cœur d'un pôle d'excellence minier québécois. Lorsqu'elle a été intégrée à la Société générale de financement (SGF – maintenant Investissement Québec depuis 2010), la SOQUEM s'est effacée : de leader, elle est devenue une filiale d'une société de capital de risque dont la mission première est de gérer des portefeuilles financiers. De fait, aujourd'hui, la SOQUEM représente moins de 1 % de la valeur des investissements miniers totaux.

SOQUIP

Créée en 1969, la Société québécoise d'initiatives pétrolières avait pour mandat d'être un leader du développement de ressources pétrolières et gazières au Québec, pour servir les intérêts de la province. Outre la recherche, l'exploration et la prospection, la SOQUIP avait aussi comme mandat de participer au raffinage, à la distribution et à la commercialisation

34. Carbonneau, Côme. *Critères de performance et d'efficacité applicable à la SOQUEM*, 2 septembre 1976, p. 5; cité dans Fournier, Pierre. *Les sociétés d'État et les objectifs économiques du Québec : une évaluation préliminaire*, Québec, 1979, p. 114.

conserver qu'un mandat d'investissement en capital de risque, de surcroît, en perdant leur indépendance, puisqu'elles sont passées sous la gouverne de la Société générale de financement (SGF), récemment fusionnée avec Investissement Québec (IQ). Malgré tout, elles existent toujours et certaines d'entre elles pourraient reprendre du poil de la bête.

LA SOCIÉTÉ DU PLAN NORD : UNE SOCIÉTÉ NOUVEAU GENRE

La Société du Plan Nord est parmi les derniers projets gouvernementaux de création d'une société d'État. On ne peut cependant l'assimiler à une société d'État porteuse de nationalisation, puisque son mandat est de voir au développement intégré et coordonné

des hydrocarbures, ainsi qu'à la mise en valeur des découvertes pétrolières et gazières, même celles faites par les entreprises privées. Dans un premier temps, l'objectif du gouvernement de l'époque était d'assurer la sécurité des approvisionnements. Mais, au moment du choc pétrolier, celui-ci a priorisé la disponibilité des ressources énergétiques au meilleur coût. Parmi les réalisations des années 1970, la SOQUIP a démarré des recherches de gisements, en association avec les grandes entreprises pétrolières de l'époque (Shell, Texaco, Golf et Golden Eagle). Elle a aussi entrepris un inventaire systématique du potentiel en hydrocarbures (pétrole et gaz) du sous-sol québécois. Grâce à ces activités, elle avait réuni sous son toit une équipe compétente de géologues et de géophysiciens québécois de grande renommée. Malgré ces résultats remarquables, le développement de la SOQUIP a souffert des incohérences des différentes politiques énergétiques qui ont été mises en œuvre entre 1966 et 1976.

En 1981, elle a acheté, en collaboration avec la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), les actions de deux entreprises de gaz naturel, Gaz Métropolitain, alors filiale d'une grande entreprise ontarienne (Northern and Central Gaz), et Gaz Inter-Cité. Au cours des années 1990, la SOQUIP était une entreprise influente au Québec, car elle contrôlait la distribution et la commercialisation du gaz naturel.

Dans un rapport publié en 1984, la SOQUIP a constaté un faible potentiel en hydrocarbures au Québec. Elle a donc cessé ses activités d'exploration, jugées désormais trop risquées. C'est à ce moment-là que la société d'État s'est départie de ses permis d'exploration qu'elle a remis au gouvernement du Québec. Celui-ci s'est empressé de les remettre à Hydro-Québec qui a créé une division Hydro-Québec Pétrole et Gaz dont le mandat consistait à participer à l'exploration des ressources gazières et pétrolières, court-circuitant du coup la mission de la SOQUIP. Enfin, en 1998, la SOQUIP a été intégrée à la SGF. Aujourd'hui, au plan juridique, elle existe toujours, mais elle n'est plus qu'une coquille vide.

REXFOR

La Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec, créée en 1969, avait pour mandat initial de récupérer et d'exploiter le bois qu'on allait perdre après l'inondation d'immenses terres du domaine public, découlant de la construction des barrages Manic-5 et Outardes-4. Son objectif était de récupérer le bois sans perturber outre mesure l'industrie forestière québécoise, ni concurrencer indûment les petits producteurs de bois. Sa mission comportait aussi un volet de revalorisation des forêts et des terrains à vocation forestière. En 1973, le gouvernement a modifié une loi pour ajouter un mandat plus global au développement forestier. Ainsi, REXFOR devait stimuler le développement de l'industrie forestière et l'implantation de nouvelles entreprises afin de créer de nouveaux emplois. Elle possédait suffisamment de capital-actions lui permettant d'offrir des prêts ou de faire des avances à ses partenaires. C'est ainsi que la société a développé ses propres activités d'exploitation forestière, a assuré des approvisionnements à plusieurs scieries et est intervenue auprès de plusieurs entreprises de pâtes et papiers. Par la suite, son mandat a été rétréci et elle est passée sous le giron de la SGF.

En 1999, **Rexforêt** a été créée pour prendre le relais de certaines activités effectuées par REXFOR, son mandat principal étant cependant de mettre en œuvre des programmes du MRNF, notamment en aménagement forestier : le programme d'investissements sylvicoles (PIS) et le programme de création d'emplois en forêt (PCEF). Ainsi, par ces activités, le gouvernement a soutenu l'activité économique régionale, la formation de la main-d'œuvre et la réalisation des travaux sylvicoles dont il a confié l'exécution au secteur privé : des coopératives, des regroupements forestiers ou des entreprises.

Sources : Fournier, Pierre. *Les sociétés d'État et les objectifs économiques du Québec : une évaluation préliminaire*, Québec, 1979; Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Nous ne sommes pas dupes,* [Document d'appui du Colloque sur la privatisation, la réglementation et la sous-traitance], septembre 1989, p. 62 -63; linteau, Paul-André, René Durocher et al. *Histoire du Québec contemporain, Tome II – Le Québec depuis 1930*, Québec, 1989, 834 p.; Rexforêt. [En ligne] [rexforet.com/fr/home] (Consulté le 28 mars 2012).

du territoire du Plan Nord, selon les directives de plans quinquennaux définis par le gouvernement. Le travail concret continuera à être fait par les ministères concernés et les entreprises privées, en accompagnant les communautés locales et autochtones. Au moment d'écrire ces lignes, le projet de loi créant la Société du Plan Nord était toujours à l'étude en commission parlementaire.

Société de développement de la Baie-James (SDBJ) et Société d'énergie de la Baie-James (SEBJ) : en collision avec la Société du Plan Nord ?

Créées toutes deux en 1971, la première a pour mandat initial de réaliser le développement intégré du territoire de la Baie-James situé entre les 49e et 55e parallèles, en se dotant de filiales dans les secteurs hydraulique, minier, forestier et touristique. La seconde, pour sa part, est devenue une filiale à part entière d'Hydro-Québec en 1978. Elle offre une gamme de services reliés à l'ingénierie, à la gestion de projets et à la construction d'équipements de production et de transport d'électricité.

Le territoire qu'elle couvre est immense et d'autres sociétés et organismes sont déjà impliqués dans son développement : par exemple, des sociétés d'État comme la Société de développement de la Baie-James (SDBJ) ou la Société d'énergie de la Baie-James (SEBJ) ainsi que de nombreux autres organismes publics ou gouvernementaux comme les municipalités régionales de comté (MRC) ou les conférences régionales des élus (CRÉ). Par ailleurs, dans le document de présentation du Plan Nord, le gouvernement reconnaît qu'il est en partie régi par la Convention de la Baie-James et la Convention du Nord-Est québécois. Or, il précise que les activités de la SDBJ vont se poursuivre comme avant et que ses mandats seront adaptés au besoin. Mais, concrètement, la proposition gouvernementale n'est pas claire quant aux éventuels chevauchements ou à la nécessité de repenser les responsabilités.

Des fonds à configuration variable

Les fonds publics de financement sont un des principaux instruments d'intervention de l'État dans le développement économique, y compris dans le secteur des ressources naturelles et énergétiques. Trois types de fonds sont présentés : les fonds publics de capital de risque, divers fonds publics spéciaux et les fonds souverains, qui n'existent pas au Québec, mais dont la création est souvent proposée afin de résoudre divers problèmes.

La Société du Plan Nord : plus de détails

Cette société a pour mission de voir au développement intégré et coordonné du territoire du Plan Nord, et de la planification des services publics et des infrastructures, selon des plans quinquennaux élaborés par le gouvernement. Elle pourra notamment :

- Contribuer, financièrement ou autrement, aux projets découlant des plans quinquennaux;
- Faire construire et exploiter des infrastructures et agir à titre de transporteur ferroviaire; ou
- Accompagner les communautés locales et autochtones dans la réalisation de projets économiques, communautaires et sociaux.

Cette société servira de guichet unique pour tous les aspects. Par exemple, si une entreprise minière estime qu'un pont est nécessaire pour accéder à ses gisements, elle ne s'adressera pas au ministère des Transports, mais à la Société du Plan Nord qui évaluera le projet et décidera de confier le mandat ou non à ce ministère. De même, si un projet de développement des ressources entraîne un afflux de main-d'œuvre dans la région, suscitant une demande accrue pour des services publics, c'est la Société qui jugera des besoins et transmettra ses commandes aux ministères concernés. Elle pourra octroyer des sommes pour le financement de ces activités en négociant des ententes avec les ministères.

Deux principales sources assureront le financement de la Société du Plan Nord : le versement de sommes provenant du gouvernement et les revenus tirés des droits à l'utilisation d'une infrastructure sous sa responsabilité ou des contributions perçues auprès des bénéficiaires, notamment les entreprises.

Source : Québec. *Projet de loi no 27, Loi sur la Société du Plan Nord,* Québec, Éditeur officiel du Québec, 2011, [En ligne] [www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-27-39-2.html].

LES SOCIÉTÉS PUBLIQUES DE CAPITAL DE RISQUE

Dans le Québec des années 1960 et 1970, les différents gouvernements ont décidé de construire une capacité québécoise de capitalisation, c'est-à-dire de rendre disponibles des capitaux publics pour combler, en partie, les besoins en financement des entreprises. C'est dans les mêmes années qu'ont été créées la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), pour gérer notamment les fonds provenant de la Régie des rentes du Québec, la Société de développement industriel (SDI), qui est devenue IQ, et la Société générale de financement (SGF) qui a été fusionnée, en 2010, avec IQ. Toutes ces institutions ont donné naissance à un modèle original et efficace de financement des entreprises.

Dans les années 1980, plusieurs continuaient à déplorer l'insuffisance et les difficultés d'accès à des fonds de capital de risque. C'est afin de favoriser une plus grande capitalisation des entreprises que le gouvernement du Québec s'est doté de différents autres instruments : par exemple, le Régime d'épargne-actions (REA) et les sociétés de placements dans l'entreprise québécoise (SPEQ). C'est aussi en 1983 qu'a été adoptée la loi créant le Fonds de solidarité FTQ[35]. Puis, dans les années 1990, une série de fonds régionaux et locaux visant la création d'emplois a été mise sur pied.

En parallèle, la CDPQ, la SGF, la SDI et d'autres organismes ont développé de nouveaux véhicules de capitalisation, notamment les fonds en commandite où l'on trouve un investissement du gouvernement, couplé à ceux d'autres partenaires fiscalisés comme le Fonds de solidarité FTQ, le Fondaction de la CSN et Capital régional et coopératif Desjardins.

Ces sociétés publiques de fonds sont des partenaires importants dans bon nombre de projets structurants pour le Québec dont certains concernent l'exploitation de ressources naturelles et énergétiques. Effectivement, plusieurs ont acquis, au fil des ans, des participations dans des entreprises œuvrant dans l'énergie, mais aussi dans le secteur de la transformation. Elles ont participé à des consortiums pour lancer en affaires de nouvelles entreprises et ont permis aussi de consolider, voire sauver des PME québécoises ou des entreprises familiales en difficulté, notamment dans le secteur de la forêt.

Malgré certains investissements discutables, des pertes occasionnelles ou des changements de mission douteux, ces institutions financières demeurent des instruments stratégiques de premier plan dans un développement responsable des ressources naturelles et énergétiques, de même que dans la structuration de l'espace économique du Québec.

Aujourd'hui, le marché du financement aux entreprises est relativement bien pourvu et offre de nombreux fonds provenant d'organismes publics et privés. En fait, certaines de ces institutions privées et publiques ont développé de nouvelles formes d'investissement qui se situent à mi-chemin entre le capital de risque classique et le financement bancaire traditionnel. C'est ce que l'on appelle le capital de développement, qui se distingue par sa prise en compte du potentiel global à long terme de l'entreprise et non seulement de sa rentabilité à court terme. C'est dans ce créneau que se situe le Fonds de solidarité FTQ.

Le Fonds de solidarité FTQ : un acteur incontournable

Par son action, le Fonds de solidarité FTQ investit dans des projets qu'il estime porteurs pour le Québec tout en servant les intérêts de ses actionnaires. Grâce à son expertise, ses capitaux et son vaste réseau de fonds spécialisés, régionaux et locaux, le Fonds de solidarité FTQ accompagne financièrement et stratégiquement les entreprises désireuses de prendre de l'envergure.

Cette institution est très présente dans le secteur des ressources naturelles et énergétiques : au fil des ans, plusieurs investissements stratégiques ont été réalisés dans les entreprises d'exploration ou d'extraction minière et énergétique, de même que dans les entreprises de transformation du bois, pour la plupart québécoises. Pour certains secteurs comme les mines et l'énergie, les investissements réalisés peuvent paraître relativement peu élevés tant les financements requis pour les projets de développement de ces entreprises sont imposants. Tout de même, les sommes injectées sont déterminantes pour assurer la viabilité et la rentabilité du projet. Le Fonds de solidarité contribue donc, dans le cas de l'exploration, à diversifier la production minérale et énergétique au Québec et facilite la mise en production de nouveaux gisements. Au chapitre de la forêt, il soutient des entreprises forestières de 2e transformation. Malgré les difficultés rencontrées dans ce secteur depuis les dernières années, plusieurs investissements y ont été réalisés, car le Fonds estime que les forêts constituent un atout indéniable et stratégique pour les régions et pour l'ensemble du Québec.

35. Plus tard, des avantages fiscaux similaires ont été donnés au Fondaction de la CSN et à Capital régional et coopératif Desjardins.

SIDEX : une belle initiative !

Créée en 2001, la Société d'investissement dans la diversification de l'exploration (SIDEX) est une société de capital de risque dont les commanditaires sont le Fonds de solidarité FTQ (à hauteur de 30 %) et le gouvernement du Québec.

« SIDEX a pour mission d'investir dans les entreprises engagées dans l'exploration minière au Québec afin de :

- Diversifier l'inventaire minéral du Québec en favorisant l'exploration de substances minérales offrant des perspectives de marché attrayantes;
- Stimuler les investissements en exploration dans les camps miniers existants qui démontrent une possibilité de diversification intéressante;
- Ouvrir de nouveaux territoires à l'exploration et aux investissements, où il existe un fort potentiel de découvertes. »

Le bilan que tracent le gouvernement et le Fonds de solidarité FTQ est plutôt positif : SIDEX a réalisé 203 placements dont la valeur s'élève à plus de 59 millions de dollars. En plus de verser un dividende de 8 millions de dollars aux commanditaires (le gouvernement et le Fonds de solidarité FTQ), les actifs de la société valent aujourd'hui 88 millions de dollars.

Dans son budget déposé en mars dernier, le gouvernement envisage la possibilité de confier un nouveau mandat à SIDEX pour l'élargir au secteur des hydrocarbures. Des discussions à cet effet auront lieu dans les prochains mois.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 25 et 27.

Les nouveaux investissements dans les ressources naturelles et énergétiques

Il est vrai que, de concert avec le secteur privé, la CDPQ et IQ travaillent pour combler le manque d'investissements dans les régions et les secteurs stratégiques, contribuant ainsi au développement économique du Québec. Ces sociétés sont présentes dans tous les secteurs de l'économie, dont celui des ressources naturelles et énergétiques, notamment par le biais de SOQUEM et de SOQUIP (aujourd'hui filiales d'IQ). C'est pourquoi IQ possède 236 millions de dollars dans des projets miniers et d'hydrocarbures.

DERNIÈRE HEURE !

Budget 2012-2013 : création de Ressources Québec et de Capital Mines Hydrocarbures (sous IQ)

RESSOURCES QUÉBEC

Filiale d'Investissement Québec, Ressources Québec aura pour mandat de regrouper les participations actuelles du gouvernement dans les projets de développement des entreprises minières, pétrolières et gazières, de contribuer au développement du secteur minier et des hydrocarbures, d'offrir des aides financières et d'accompagnement aux entreprises sur des projets structurants et rentables pour le Québec. En somme, Ressources Québec deviendra un guichet unique pour les entreprises qui voudront obtenir un soutien ou une participation de l'État dans le domaine des ressources naturelles et énergétiques.

La SOQUEM et la SOQUIP en constitueront les deux filiales. Un nouveau mandat sera confié à la SOQUIP au terme des évaluations environnementales stratégiques en cours. La SOQUEM, pour sa part, recevra 100 millions de dollars (dont 50 millions d'IQ) sur cinq ans pour de l'exploration minière.

CAPITAL MINES HYDROCARBURES

Les projets de développement seront financés par ce nouveau fonds qui sera consacré aux investissements dans les ressources non renouvelables. Une somme de 500 millions de dollars sera consacrée aux projets spécifiques au territoire du Plan Nord et 250 millions à des projets situés ailleurs au Québec.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 25 et 27.

Au moment de l'annonce du Plan Nord, lors du budget 2011-2012, IQ a reçu la somme de 500 millions de dollars du gouvernement pour des participations dans les projets de développement situés sur le territoire du Plan Nord. Avec le budget de mars dernier, il se voit doté d'un montant additionnel, lequel sera regroupé sous une nouvelle filiale, Ressources Québec (RQ) et un nouveau fonds, Capital Mines Hydrocarbures, qui s'y rattache. À terme, RQ disposera de plus d'un milliard de dollars pour acquérir des participations dans des entreprises du secteur des mines et des hydrocarbures.

Les principaux fonds se rapportant aux ressources naturelles et énergétiques

FONDS DES GÉNÉRATIONS

C'est probablement le fonds le plus connu. Il a été créé en juin 2006 au moment de l'adoption de la Loi sur la réduction de la dette. Les sommes qui s'y accumulent ne visent que le remboursement de la dette. Ce fonds est géré par la CDPQ. Il est relié au domaine des ressources naturelles et énergétiques parce qu'une large proportion de ses sources de revenus provient de ces secteurs, surtout de l'hydroélectricité. Voici quelques exemples :

- Les redevances hydrauliques versées par Hydro-Québec et les producteurs privés d'électricité de même qu'une partie des bénéfices d'Hydro-Québec;
- Les revenus découlant de la hausse graduelle, sur une période de cinq ans, du coût de l'électricité provenant du bloc patrimonial;
- Les redevances sur l'utilisation de l'eau;
- Les sommes correspondant à 25 % des redevances minières, pétrolières et gazières perçues par le gouvernement au-delà de 200 millions de dollars. Ces sommes ne seront versées qu'à compter de 2014-2015.

Dans son esprit, le gouvernement estime que le remboursement de la dette, en utilisant les redevances, est une façon de partager avec les générations futures la création de richesse liée au développement des ressources naturelles et énergétiques et du Plan Nord.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 25 et 27.

FONDS DES RESSOURCES NATURELLES

Créé en 2011, ce fonds est sous la gouverne du MRNF et vise à financer certaines activités de ce ministère. Le financement de chaque volet du Fonds provient de différentes sources. Il comporte quatre grands volets :

- **Le volet forestier** : les activités liées à la production de plants, aux données et à la recherche forestières, et autres activités visant le maintien et l'amélioration de la protection, de la mise en valeur ou de la transformation de la ressource;
- **Le volet aménagement durable du territoire forestier** : les activités qui ciblent l'aménagement durable des forêts et sa gestion, l'intensification de la production ligneuse, et la sensibilisation et l'éducation forestière. Ce volet ne sera en vigueur qu'en avril 2013;
- **Le volet efficacité et innovation énergétiques** : comme son nom l'indique, ce volet finance des programmes et des mesures liés à l'efficacité ou à l'innovation énergétique;
- **Le volet patrimoine minier** : les travaux visant l'acquisition de connaissances géoscientifiques, des activités de recherche et de développement ou d'innovation dans les techniques d'exploration, d'exploitation, de réaménagement, de restauration des sites miniers et des activités de soutien au développement des entreprises québécoises. Ce volet est issu de l'ancien Fonds du patrimoine minier qui avait été créé en 2008 et dont les dispositions étaient prévues, jusqu'en 2011, dans la Loi sur les mines.

Source : Québec. *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, L.R.Q., chapitre M-25.2, article 17.12, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=2&file=/M_25_2/M25_2.html].

FONDS DU PLAN NORD

Créé en juin 2011 et sous la responsabilité du ministère des Finances, ce fonds a pour mission de soutenir financièrement les infrastructures stratégiques (construction, réfection, entretien ou exploitation) qui seront développées sur le territoire du Plan Nord de même que les mesures sociales et celles concernant la protection du territoire. Au moment du budget, le gouvernement a déterminé que la dotation au Fonds du Plan Nord s'établirait sur une base quinquennale, révisée annuellement. Ainsi, en 2011-2012, le fonds était doté d'un montant de 29 millions de dollars provenant du fonds consolidé, incluant une contribution d'Hydro-Québec s'élevant à 10 millions de dollars. Au cours des prochaines années, s'ajouteront les retombées fiscales des nouveaux projets d'Hydro-Québec, miniers et d'infrastructures.

Source : Québec. *Loi instituant le Fonds du Plan Nord*, L.R.Q., chapitre F-3.2.1.1.1, juin 2011, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php ?type=2&file=/F_3_2_1_1_1/F3_2_1_1_1.html].

(SUITE À LA PAGE SUIVANTE)

(SUITE)

FONDS VERT

Mis sur pied en 2006, sous la gouverne du MDDEP, ce fonds sert à financer des mesures ou des programmes favorisant le développement durable et à offrir un soutien financier aux divers acteurs de la société, dont les municipalités, les entreprises et les organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement. Les principales sources de financement de ce fonds sont les redevances sur l'élimination des matières résiduelles et une partie des redevances annuelles sur les carburants et les combustibles fossiles.

Source : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. *Fonds vert du gouvernement*, [En ligne] [www.mddep.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/index.htm] (Consulté le 23 mars 2012).

UNE MULTIPLICATION DE FONDS SPÉCIAUX

Le gouvernement du Québec possède actuellement une trentaine de fonds spéciaux. Parmi ceux-ci, quatre concernent directement les ressources naturelles et énergétiques. Il s'agit du Fonds des générations, du Fonds des ressources naturelles (actuellement en quatre volets), du Fonds vert et du Fonds du Plan Nord. Outre le Fonds des générations dont le principal mandat est le remboursement de la dette, tous ont pour mission générale de soutenir ou de financer des activités de ministères ou d'entreprises, dans le domaine des ressources naturelles et énergétiques. La plupart ont pour principale source les revenus provenant des permis, des droits et des redevances demandées pour l'exploitation des ressources naturelles, hydrauliques et énergétiques.

Sauf le Fonds des générations, dont les actifs se sont élevés à 4,3 millions de dollars en 2011, ces fonds ont peu de capital, principalement en raison des faibles redevances versées jusqu'à ce jour. Ainsi, ils ne mettent pas à la disposition du gouvernement suffisamment de capital pour que celui-ci puisse entreprendre une action musclée afin de soutenir des activités significatives dans le domaine des ressources naturelles, énergétiques et environnementales.

LES FONDS SOUVERAINS : DES JOUEURS DE TAILLE

Les fonds souverains sont des fonds qui répondent aux trois critères suivants : ils appartiennent ou sont contrôlés entièrement par un gouvernement; ils gèrent des actifs financiers dans une logique de long terme; leur politique d'investissement vise à atteindre des objectifs macroéconomiques précis, comme la création d'une épargne intergénérationnelle, la diversification du tissu industriel du pays ou la mitigation des cycles économiques.

Les fonds souverains sont des fonds d'investissements financiers (actions, obligations, etc.) dont le mandat général consiste à faire fructifier d'importantes sommes d'argent de manière à recueillir des bénéfices dans un futur plus ou moins rapproché. Les fonds les plus importants à l'échelle mondiale sont alimentés par deux grandes sources de revenus : par des surplus

DERNIÈRE HEURE !

Budget 2012-2013 : ajouts au Fonds des ressources naturelles

Deux nouveaux volets s'ajouteront au Fonds des ressources naturelles :

- **Un volet hydrocarbures** : son mandat consistera à financer des activités de suivi et de contrôle, de même que celles visant l'acquisition de connaissances dans le secteur des hydrocarbures. Y seront versées les sommes suivantes : les droits perçus à titre de loyer annuel, de permis, d'autorisations qui découleront de l'application du Règlement sur le pétrole, le gaz naturel et les réservoirs souterrains de même que les droits annuels de permis de recherche. Dans ce dernier cas, le gouvernement estime que les sommes grimperont de 1 million à 5 millions de dollars en 2014-2015;
- **Un volet régime de réglementation de l'industrie minière** : il recueillera les montants provenant de l'augmentation des droits d'inscription et de renouvellements des claims. Ces mandats serviront à financer des activités réalisées par le MRNF relatives au régime de réglementation de l'industrie minière. Selon le gouvernement, les futurs montants recueillis seront de 25 % supérieurs à ceux perçus actuellement.

Peu de détails ont été dévoilés sur ces nouveaux volets dans le budget; le gouvernement y annonce qu'il déposera un projet de loi à cet effet.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Plan budgétaire*, Québec, mars 2012, 189 p.

commerciaux énormes (Chine) ou par des revenus provenant de l'exploitation des hydrocarbures (Émirats arabes unis, Norvège). Le *Heritage Fund* de l'Alberta entre dans cette dernière catégorie. Dans quelques cas, ce sont les revenus provenant de l'exploitation de ressources minérales qui alimentent un fonds souverain, comme c'est le cas au Chili.

LES FONDS SOUVERAINS : UNE FORCE DE FRAPPE ÉTONNANTE

Ces fonds disposent d'énormes réservoirs de capitaux. En mars 2012, ensemble, ils avaient accumulé en réserve près de 5 000 milliards de dollars. Ils sont présents dans plus de 20 pays. Le *Abu Dhabi Investment Authority* (ADIA) est le plus gros fonds souverain au monde avec des actifs de 627 milliards de dollars (US). La Norvège occupe le 2e rang avec 611 milliards de dollars. D'autres n'ont toutefois pas une telle envergure : c'est le cas du Chili et de l'Alberta dont les fonds possèdent des actifs s'élevant respectivement à 21,8 milliards et 15,1 milliards. Pour faire une comparaison, le gouvernement du Québec gère un budget de 70 milliards de dollars.

Par ailleurs, la CDPQ, qui gère le Régime de rentes du Québec (RRQ) et d'autres régimes d'employeurs publics, a des actifs évalués à 159 milliards de dollars (en mars 2012). Ce n'est pas un fonds souverain au sens défini plus haut, à cause de la source de ses revenus, mais la comparaison tient quand on considère que récemment, la mission de certains fonds a été modifiée pour prendre en compte le vieillissement de la population et les possibles difficultés liées au financement des régimes publics de retraite. Pour refléter cette nouvelle réalité, plusieurs fonds ont d'ailleurs changé de nom, comme celui de la Norvège.

Les fonds souverains ont des objectifs très différents. Dans le cas des ressources naturelles non renouvelables comme le pétrole, le gaz et les mines, les États doivent anticiper l'épuisement des réserves. Ainsi, les sommes placées dans ces fonds agissent comme un compte d'épargne pour financer les services publics et subvenir aux besoins des générations futures. Il existe des fonds souverains qui visent à protéger l'économie des fluctuations des prix des ressources naturelles, particulièrement dans les secteurs pétrolier et gazier, donc des possibles baisses de revenus liés à leur exportation. Enfin, d'autres sont un outil de diversification économique et de création d'emplois.

LES CAS DE L'ALBERTA ET DU CHILI : CHANGEMENT DE CAP

Au moment de sa création en 1976, le *Heritage Fund* albertain recevait 30 % des redevances tirées de l'exploitation du pétrole. Cette injection dans le fonds a cessé en 1987. Par conséquent, on ne peut plus le considérer comme un fonds lié à l'exploitation des ressources naturelles. Depuis les années 1990, il n'y a plus d'injection d'argent dans ce fonds. Les rendements annuels, sauf pour un montant équivalent à l'inflation qui y demeure, sont versés aux revenus consolidés de la province pour financer les services publics et les programmes sociaux. Conjuguées aux recettes provenant de l'exploitation des sables bitumineux, ces énormes injections de revenus dans le budget gouvernemental – les revenus du pétrole et du gaz représentent environ 40 % des revenus totaux – ont permis au gouvernement d'effacer la dette publique. Les choix budgétaires de l'Alberta ne tiennent cependant pas compte de l'épuisement éventuel de la ressource ou des fluctuations des prix de la ressource,

LISTE DE FONDS SOUVERAINS CHOISIS

Pays	Nom du fonds	Actifs (G $)	Date de création	Source
Émirats arabes unis – Abou Dabi	*Abu Dhabi Investment Authority*	627,0 $	1976	Pétrole
Norvège	*Government Pension Fund – Global*	611,0 $	1990	Pétrole
Chine	*SAFE Investment Company*	567,9 $	1997	Non lié aux ressources naturelles
Arabie Saoudite	*SAMA Foreign Holdings*	532,8 $	s/o	Pétrole
Russie	*National Welfare Fund*	149,7 $	2008	Pétrole
Australie	*Australian Future Fund*	73,0 $	2004	Non lié aux ressources naturelles
Chili	*Social and Economic Stabilization Fund*	21,8 $	1985	Cuivre
Canada – Alberta	*Alberta's Heritage Fund*	15,1 $	1976	Pétrole

Source : Sovereign Wealth Fund Institute. *Sovereign Wealth Fund Rankings*, 2008, [En ligne] [www.swfinstitute.org/fund-rankings/] (Consulté le 21 mars 2012).

qui pourraient rendre non rentable le pétrole extrait des sables bitumineux. En effet, l'Alberta a choisi de diminuer les impôts des particuliers en introduisant un impôt à taux unique et d'abolir la taxe de vente.

Dans le cas du Chili, les mises de fonds provenaient des profits tirés de l'exploitation du cuivre, le principal produit d'exportation du pays. Les bénéfices proviennent de la minière Codelco, entreprise qui a été nationalisée en 1971, et qui est la plus grande productrice de cuivre au monde. Rebaptisé, en 2007, *Social and Economic Stabilization Fund*, le fonds a vu sa mission changer par le gouvernement, ainsi que la source qui l'alimentait. Désormais, les revenus provenant des ressources naturelles vont directement dans le fonds consolidé du gouvernement et le *Social and Economic Stabilization Fund* ne continuera à être alimenté que par les surplus budgétaires supérieurs à 1 % du PIB.

Le Fonds pétrolier norvégien : un bas de laine fabuleux !

Rebaptisé en 2006 le *Government Pension Fund Global* par le gouvernement norvégien, il est le successeur de l'ancien *Government Petroleum Fund*, mieux connu sous le nom de fonds pétrolier norvégien. En 2010, ce fonds était l'un des principaux investisseurs au monde avec 1 % de la capitalisation boursière mondiale, soit 560 milliards de dollars.

Le pays regorge de ressources naturelles qui sont en grande partie responsables de sa prospérité économique. Le fonds pétrolier a été créé, en 1990, pour faire fructifier les revenus générés par les différentes activités relatives au pétrole : impôts, permis d'exploitation de gisement et d'exploration, exportations et participations dans les sociétés comme Statoil. Le gouvernement ne touche pas au capital qui continue à augmenter. Seul le rendement annuel du fonds est injecté dans le budget.

Le changement de nom indique clairement le rôle qu'entend faire jouer le gouvernement à ce fonds. La stratégie d'investissement du *Government Pension Fund* est déterminée par le ministère des Finances norvégien qui souhaite obtenir un rendement financier élevé afin de réduire les risques liés aux coûts croissants de la retraite et aux versements des prestations.

Sources: Wikipédia. *Government Pension Fund-Global*, [En ligne] [fr.wikipedia.org/wiki/Government_Pension_Fund-Global] (Consultée le 7 mars 2012); Agence France-Presse. « En bref – Le Fonds souverain de Norvège connaît sa meilleure année », *Le Devoir,* 6 mars 2010, [En ligne] [www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/284486/en-bref-le-fonds-souverain-de-norvege-connait-sa-meilleure-annee] (Consulté le 7 mars 2012).

CHAPITRE 4
RÉGIMES ET REDEVANCES DES RESSOURCES NATURELLES ET ÉNERGÉTIQUES

Au cours des dernières années, la fiscalité des entreprises de ressources naturelles et énergétiques a occupé l'avant-scène de l'actualité politique au Québec. Les rapports déposés par le vérificateur général (mines, gaz de schiste) ont conclu que les régimes fiscal et réglementaire étaient vétustes et, qu'à ce titre, le Québec laissait échapper des revenus substantiels. Depuis, des modifications ont été apportées au modèle de redevances, notamment lors du dépôt du budget du Québec en mars dernier; d'autres seront éventuellement apportées à la Loi sur les mines[36]. Par ailleurs, le Québec n'est pas le seul à le faire : dans le secteur minier, en particulier, plusieurs pays tentent d'apporter des changements à leur régime fiscal (incluant permis et redevances) de manière à tirer davantage profit du boom minier actuel.

Quant au pétrole et au gaz, la population québécoise s'est indignée lorsque les grandes entreprises, gazières surtout, ont commencé à faire de la prospection sur ses terrains. L'arène médiatique s'est particulièrement déchaînée lorsque le rapport du Vérificateur général sur les gaz de schiste a dévoilé que le gouvernement n'avait recueilli que des miettes de revenus, comparativement à ce qu'avait obtenu la Colombie-Britannique. Un retour sur les différents mécanismes régissant l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles et énergétiques est essentiel.

Au Québec, il faut distinguer trois régimes : le régime minier, qui régule le secteur des mines et celui des hydrocarbures (pétrole et gaz), le régime forestier et le régime de l'eau. Après une présentation de ces différents régimes, le portrait des modèles de redevance qui s'appliquent à chacun est dressé.

Les différents régimes qui donnent accès aux ressources

LE RÉGIME MINIER : L'ESPRIT DU LIBRE ACCÈS *(FREE MINING)*

Le principe de base du droit minier au Québec est celui du libre accès aux ressources minérales (dit du *free mining*). Il s'agit d'un principe très ancien et largement répandu dans le monde. Il a été incorporé dans l'Acte général des mines au Québec en 1880 et demeure au cœur de la Loi sur les mines qui a cours aujourd'hui. Le libre accès réfère à l'image folklorique de la ruée vers l'or du Klondike à la fin du 19e siècle, où une multitude de gens se précipitaient vers un territoire pour réclamer un droit sur les ressources… Pour faire image, c'est le principe du premier arrivé, premier servi.

Aujourd'hui, la première personne qui réclame le droit d'explorer un territoire pour les ressources minérales enfouies dans le sol l'obtient en échange de frais minimaux et d'un engagement à mener certains travaux d'exploration. Ce titre d'exploration est communément appelé claim[37]. Les droits d'inscription et de renouvellement d'un claim sont minimes : si le territoire désigné couvre plus de 50 hectares et est situé au nord du 52e parallèle, le claim coûte 123 $; il s'agit du tarif le plus élevé. Les tarifs demandés au sud du 52e parallèle sont tous moins chers (entre 27 $ et 80 $). Le budget de mars 2012 a annoncé une modulation de ces tarifs, qui devrait entraîner une augmentation de 25 % des revenus dès l'an prochain.

▼ Comment établir le claim ?

De nos jours, il n'est plus nécessaire de tout laisser derrière soi, remonter des rivières et traverser des forêts hostiles pour poser un jalon, c'est-à-dire établir un claim. Il est désormais possible de le faire par désignation sur une carte aux bureaux du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), sans même avoir à mettre les pieds sur le terrain. Ce service est même offert en ligne ! C'est la méthode la plus courante aujourd'hui. Il existe des territoires où il est toujours possible de jalonner directement sur le terrain, mais c'est plus l'exception que la règle.

Valide pendant deux ans, le claim est le titre d'exploration qui confère à son détenteur le droit exclusif de rechercher des substances minérales dans le sous-sol québécois, mais aussi, s'il y a découverte, de les exploiter. À l'échéance, le détenteur peut le renouveler ou faire les démarches nécessaires pour obtenir un droit d'exploitation.

Après l'obtention des droits d'exploration, les exigences d'investissements pour que le claim demeure actif sont

36. Au moment d'écrire ces lignes, le projet de loi était toujours à l'étude en commission parlementaire.

37. Ce terme est reconnu par l'Office québécois de la langue française comme synonyme de concession minière.

relativement faibles. Outre certains frais administratifs, le détenteur des droits d'exploration doit mener des travaux (incluant des services professionnels) pour un certain montant, variant en fonction de la superficie du claim et de sa localisation. Par exemple, un claim ayant une superficie de 100 hectares au sud du 52e parallèle doit faire l'objet de travaux d'une valeur de 1 800 dollars la première année, et ce montant augmente progressivement pour atteindre 3 600 dollars la 7e année et les suivantes. Les claims situés au-delà du 52e parallèle demandent des investissements moindres.

Pour explorer : s'entendre avec les propriétaires fonciers

Durant cette phase, le détenteur des droits d'exploration peut mener tous les travaux nécessaires à la détermination du potentiel minier (études géologiques, forages, etc.). La seule véritable restriction est que le détenteur doit obtenir l'accord du propriétaire foncier lorsque les travaux visent un terrain privé. Le régime minier est basé sur le principe que les deux parties, de bonne foi, parviennent à un accord où chacun y gagnera. Dans le passé, puisque l'essentiel de l'exploration minière se déroulait sur des terres publiques, cette disposition de la loi était rarement mise à l'épreuve. Toutefois, au cours des dernières années, dans plusieurs cas, les détenteurs de droits d'exploration ont rencontré de vives résistances de la part des propriétaires fonciers. Cela a été le cas récemment dans la région de Saint-Camille en Estrie, où le projet d'exploration aurifère de la minière Bowmore a été fortement contesté : de nombreux propriétaires ont refusé à l'entreprise un droit d'accès à leurs terrains. Plus récemment, dans le cas des gaz de schiste, plus de 20 000 propriétaires fonciers de la vallée du Saint-Laurent ont signé un engagement à refuser l'accès à leur terrain aux compagnies gazières.

À défaut d'obtenir une entente à l'amiable, la Loi sur les mines permet aux entreprises de recourir à l'expropriation des propriétaires pour exécuter leurs travaux d'exploration, autorisation dispensée par le MRNF. Ce dernier a toutefois signalé, à plusieurs reprises, qu'il ne s'engageait pas dans cette voie à l'étape de l'exploration. Mais il ne s'agit pas d'un engagement contraignant et il n'est pas prévu de changer cette règle dans la Loi sur les mines à l'étude. Un gouvernement pourrait donc décider d'appliquer la loi et de consentir à des expropriations.

En phase d'exploitation : un bail minier

Lorsque les phases d'exploration et de mise en valeur (qui est la phase ultime de l'exploration) sont complétées, le détenteur des droits peut, une fois qu'il démontre l'existence d'un potentiel minier intéressant, passer à la phase d'exploitation en faisant une demande pour un bail minier. Ce n'est véritablement qu'à l'étape intermédiaire de la mise en valeur que les différentes autorisations environnementales seront nécessaires.

Le bail minier confère un droit d'exploitation des ressources minérales souterraines pour une période de vingt ans ainsi que les droits d'usage de la surface (pour les routes, les bâtiments, etc.) qui s'y rattachent. Encore une fois, en terres privées, le consentement des propriétaires est nécessaire et, à défaut d'entente, une demande d'expropriation pourrait être faite par l'entreprise. Contrairement aux dispositions liées à l'exploration, le MRNF procède parfois à des expropriations à l'étape de l'exploitation, comme il est arrivé à quelques résidants de Malartic.

Enfin, une entreprise voulant exploiter un site minier devra déposer un plan de restauration post-exploitation de ce site. De plus, un cautionnement financier devra être versé afin d'assurer la réalisation de ce plan. Jusqu'à maintenant, ce cautionnement ne couvrait que 70 % des coûts prévus de la restauration, mais la nouvelle mouture de la Loi sur les mines prévoit que 100 % du montant devra faire l'objet d'une garantie financière.

PÉTROLE ET GAZ : ASSUJETTIS AUX RÈGLES DU RÉGIME MINIER

Les régimes pétrolier et gazier s'inspirent du principe du libre accès aux ressources minérales et des mêmes procédures (obtention de permis d'exploration, droits, etc.) qui s'y rattachent, car ils sont régis par la même loi. Seuls les permis pour les activités d'exploration dans le golfe du Saint-Laurent sont accordés aux enchères. En effet, dans les années 1990, le gouvernement a adopté un règlement à cet effet afin d'harmoniser sa pratique avec celle du gouvernement fédéral. Ce règlement n'a toutefois jamais été appliqué, car il existe actuellement un moratoire sur l'exploration pétrolière sur les fonds marins de ce secteur.

Outre le golfe du Saint-Laurent, les compagnies pétrolières et gazières n'ont qu'à jalonner de vastes territoires sur des cartes pour se les réserver, en ne versant que 10 cents l'hectare la première année, montant qui augmente avec le temps pour atteindre 50 cents la 5e année et les suivantes. Ces taux sont les plus bas en Amérique du Nord. C'est pourquoi les droits sur le gaz et le pétrole n'ont rapporté que 750 000 dollars dans les coffres de l'État en 2010.

Les provinces de l'Ouest utilisent un système d'enchères pour vendre leurs droits d'exploration. Pour la seule année 2008, la Colombie-Britannique a reçu

2,3 milliards de dollars pour les droits d'exploration gazière, montant surpassé, en 2011, par l'Alberta qui a récolté 3 milliards de dollars. Même la modeste Saskatchewan a reçu près de 360 millions de dollars par année en droits d'exploration.

Dans son budget de mars dernier, le gouvernement québécois a reconnu que le régime actuel de permis de recherche et de baux était désuet et ne correspondait pas à la réalité des entreprises qui exploitent les hydrocarbures. Il a annoncé que tous les nouveaux permis de recherche en milieu terrestre seront attribués par vente aux enchères. C'est le MRNF qui en définira la procédure. Ce modèle est directement inspiré de ce qui se fait en Alberta (exploration et exploitation : 3,50 $/hectare), en Colombie-Britannique (exploration : 1,05 $/hectare), à Terre-Neuve-et-Labrador et dans certains États américains (exploitation : 7,50 $/hectare).

LE RÉGIME FORESTIER : PLUS CONTRAIGNANT

À l'heure actuelle, environ 80 % de l'approvisionnement de l'industrie forestière québécoise vient des forêts publiques. Le Québec est présentement en processus de transition en ce qui a trait au régime forestier, qui sera fondé sur un système de gestion écosystémique de la ressource. L'esprit de ce nouveau régime forestier est basé sur le partage de l'usage du milieu forestier, soit la reconnaissance que ce milieu constitue d'abord et avant tout un écosystème, l'exploitation forestière n'en étant qu'une des composantes.

Jusqu'à maintenant, la gestion de la ressource forestière en terres publiques se faisait par l'octroi de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) qui permettaient aux entreprises forestières de prélever un certain volume de bois en échange de droits et de travaux d'aménagement.

Le nouveau régime accorde des garanties d'approvisionnement (le droit de premier teneur), c'est-à-dire la possibilité, pour un détenteur, d'obtenir une garantie d'un certain volume de bois afin d'approvisionner une usine, une scierie ou une papetière. Ce sont d'abord les détenteurs actuels de CAAF qui peuvent demander de telles garanties d'approvisionnement. Le volume annuel de ces approvisionnements est défini par le Forestier en chef. Le détenteur doit payer un droit annuel pour conserver sa garantie d'approvisionnement ainsi qu'une redevance pour chaque mètre cube de bois acheté. Les taux de la redevance sont fixés par le Bureau de mise en marché du bois du Québec, une direction du MRNF créée en 2010, qui doit aussi mettre en place un marché libre (vente aux enchères) du bois des forêts publiques, à partir d'une réserve de 20 à 25 % de la capacité forestière de l'ensemble du territoire. Cette façon de procéder permet à de nouveaux joueurs ou à d'autres entreprises d'accéder à la ressource. Ces approvisionnements sont liés à des usines et non à des entreprises; sans usine pour transformer la ressource, pas d'accès à celle-ci.

Ce régime forestier vise aussi à tirer plus de revenus de l'exploitation de la forêt. Les droits et redevances sont maintenant payables en argent, mettant ainsi fin à la possibilité de déduire les travaux sylvicoles des montants dus. Cette nouvelle règle augmentera les revenus du gouvernement, mais aussi ses dépenses, puisque les travaux sylvicoles seront désormais à la charge complète du MRNF.

L'EAU : UN MODÈLE EN ÉVOLUTION

L'eau constitue une ressource naturelle d'exception. Il est généralement facile d'avoir accès à d'importantes quantités d'eau, donc son exploration est rarement un enjeu. Ce n'est que depuis quelques années que son utilisation est plus contrôlée.

La Loi sur le régime des eaux, adoptée en 1856, aborde quelques aspects de la gestion de l'eau, par exemple, ce qu'un propriétaire peut faire de l'eau qui coule sur son terrain. Depuis les années 1960, elle stipule aussi que la force hydraulique, autrement dit la puissance motrice de l'eau, est la propriété de l'État québécois et que son utilisation doit être autorisée par ce dernier.

La Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, adoptée en 2009, vient réaffirmer que l'eau est une richesse faisant partie du patrimoine collectif de la nation québécoise, et que l'État s'en fait le gardien. Cette loi établit que la gestion de l'eau vise surtout à assurer la santé publique.

Un premier règlement a été adopté dans la foulée de cette nouvelle loi, le Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau. L'objectif était de mieux connaître la ressource et ses utilisations. On y oblige les grands utilisateurs d'eau (plus de 75 000 litres d'eau par jour) à déclarer les quantités prélevées. Ce règlement a permis d'identifier les grands utilisateurs et a conduit à l'adoption, en 2011, d'un nouveau règlement sur les redevances.

Les redevances : spécificités de chaque secteur

La redevance est le principal moyen utilisé par les gouvernements pour s'assurer que les entreprises versent à l'État un montant raisonnable en échange d'un droit d'accès aux ressources naturelles et d'un

droit de développer ces ressources pour leur propre bénéfice. Ce montant représente une partie de la rente économique des ressources naturelles et énergétiques. Quand le gouvernement est propriétaire de la ressource, ce qui est le cas au Québec, il a le devoir de s'approprier une partie de la rente par la redevance.

L'usage de la redevance doit être analysé dans une perspective globale de la fiscalité des entreprises. Comme tout système fiscal, il est mieux respecté s'il est transparent et compréhensible. Les avantages d'une hausse des redevances doivent être pesés selon les rentrées fiscales qu'elle peut générer à court terme, mais aussi selon les objectifs à long terme. Idéalement, la redevance devrait assurer des revenus suffisants tout en établissant un rythme d'exploitation des richesses tel que le secteur contribue à long terme à la prospérité d'un pays.

La redevance se présente sous un éventail de modèles, chacun ayant des avantages et des inconvénients. Les modèles de redevances varient selon la nature de la ressource ou les objectifs, comme limiter le rythme d'exploitation afin d'assurer la pérennité de la ressource ou de stabiliser les rentrées fiscales en période de cycles baissiers de son prix. Chaque pays choisit donc les modèles de redevances optimaux aux plans économique et social, qui peuvent cependant être inapplicables dans la province ou le pays voisin.

Les redevances peuvent être établies sur différentes bases : à l'unité (ex. : tonne de minerai ou mètre cube d'eau), à la valeur marchande de la ressource brute ou encore sur les profits ou les revenus de l'entreprise.

Selon la perception générale, le gouvernement vend les ressources naturelles et énergétiques aux entreprises, en leur faisant payer une valeur marchande pour la ressource qui est leur intrant, mais ce n'est pas toujours le cas. En effet, le gouvernement du Québec a adopté deux approches différentes dans l'application des redevances : une approche qui reconnaît que la ressource a une valeur avant d'être exploitée et que les entreprises doivent payer pour l'accès et l'utilisation de la ressource, comme c'est le cas pour les forêts et récemment pour les ressources pétrolières et gazières. Cette approche n'est cependant pas retenue pour le secteur minier qui ne paie pas de redevances sur le prélèvement de la ressource, mais seulement sur les profits de l'entreprise.

L'eau est une ressource qui a un caractère exceptionnel et vital. Elle est aussi une ressource fragile, parce que sa qualité est facilement compromise. En principe, elle n'est pas une ressource qui peut être commercialisée, l'eau en bouteille faisant actuellement exception à la règle. Cependant, des projets de vente d'eau à l'étranger ont déjà été envisagés et dénoncés par ceux et celles qui considèrent l'eau comme un bien commun mondial. Il était alors proposé, par exemple, de construire d'immenses aqueducs pour transporter de l'eau sur

LA RENTE ÉCONOMIQUE : QU'EST-CE QUE C'EST ?

De façon générale, la rente économique associée à une ressource naturelle est la différence entre son prix de vente sur le marché et tous les coûts de production (incluant le coût de la distribution des produits finis vendus et la quote-part des frais généraux de même qu'un rendement normal du capital). La rente correspond donc à la valeur nette d'une ressource sur le marché, autrement dit, les profits nets. Le gouvernement du Québec l'exprime ainsi : « le surplus financier associé à l'extraction ou l'exploitation de la ressource ».

Les ressources naturelles et énergétiques génèrent une rente économique, car il existe un marché des produits de base (minerai, forêt, gaz, pétrole, etc.) permettant d'identifier un prix pour la ressource, lequel est habituellement supérieur aux coûts de revient de l'entreprise. L'eau échappe à cette règle puisqu'il n'y a pas un tel marché.

S'APPROPRIER LA RENTE : UN DEVOIR GOUVERNEMENTAL !

Quand le gouvernement est propriétaire de la ressource, ce qui est le cas au Québec, il a le devoir de s'approprier une partie de la rente. À cet égard, il possède différents outils pour y arriver et peut alors choisir comment cette rente sera partagée entre l'État et les entreprises.

Les méthodes de calcul et de perception de la rente varient selon différentes phases. Au cours de la phase d'exploration, on calcule les droits annuels selon une unité de surface (hectare, pied cube, etc.), les travaux minimums annuels exigés, les droits exclusifs d'exploration (ex. : claim). Au cours de la phase d'exploitation, ces rentes sont établies selon une redevance sur la base d'une unité (de volume, de la valeur, etc.) et des droits exclusifs d'exploitation (bail, etc.).

Sources : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 25 et 27; Vérificateur général du Québec. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011, Rapport du commissaire au développement durable,* Chapitre 3, « Gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste », Québec, 2011, p. 3-21.

Les principaux types de redevances

1. La redevance par unité est calculée sur la base d'une unité de poids (ex. : nombre de tonnes extraites) ou de volume (ex. : nombre de mètres cubes). Le taux peut varier selon l'atteinte de certains seuils. Les entreprises doivent les payer, qu'elles fassent des profits ou non. Comme cette redevance ne dépend pas du prix des ressources ni des profits, elle permet donc à l'État d'établir une certaine stabilité dans ses rentrées fiscales. C'est la plus ancienne forme de redevance et son usage est assez répandu dans le monde.

2. La redevance basée sur la valeur s'appuie sur la valeur de la ressource. Cette dernière peut être estimée de différentes manières : selon le prix de gros indiqué sur les factures, selon la valeur établie sur les marchés internationaux, selon la valeur marchande nette (valeur brute moins les coûts de transport et d'assurances), selon le meilleur prix disponible avec l'établissement d'un prix plancher ou selon le rendement net lors de la 1re transformation (ajusté pour tenir compte des coûts de transformation). Les revenus générés sont toutefois sensibles aux fluctuations des prix des ressources. Encore ici, les entreprises les paient, qu'elles soient profitables ou non. Une redevance basée sur la valeur peut donc avoir un impact négatif sur la rentabilité des entreprises lorsque la valeur de la ressource augmente.

3. La redevance sur les profits et sur les revenus est calculée soit selon la valeur nette de la production (valeur de la ressource au marché moins les coûts de fabrication et du capital), selon les profits nets (valeur des ventes moins les coûts de fabrication et du capital) ou selon les revenus nets (revenus bruts moins les coûts de fabrication et du capital). La différence entre profits et revenus est une question de définition. La redevance sur les profits est calculée à partir des revenus générés par les ventes d'un établissement (ex. : mine) desquels on soustrait certains coûts pertinents à cet établissement. Alors que celle sur les revenus englobe tous les types de revenus liés à l'exploitation de la ressource comme ceux relatifs à la vente d'une propriété, par exemple. Bien que, dans la littérature fiscale, cette redevance semble être celle qui génère le moins de distorsions au plan économique, peu de pays l'ont adoptée. Une partie de l'explication réside dans les défis que pose la définition du profit.

Le taux d'une redevance peut être fixe ou variable. Ainsi, il peut varier selon une échelle ascendante en fonction du volume de production ou de la valeur cumulative de la ressource vendue.

Source : Otto, James, Craig Andrews et al. *Mining Royalties – A Global Study of Their Impact on Investors, Government and Civil Society,* [Pour la Banque mondiale], Washington, 2006, 320 p.

un même continent, de la transporter par bateaux-citernes vers d'autres continents, ou encore de déplacer des icebergs. C'est donc dire que la réflexion sur cette ressource est loin d'être terminée, tout en affirmant qu'elle ne peut pas et ne doit pas avoir de valeur marchande.

Son utilisation doit cependant être contrôlée et les utilisateurs devraient rembourser l'État pour les coûts des contrôles et de son traitement après usage. Le niveau des redevances pourrait ainsi être évalué en tenant compte de ces coûts collectifs, mais aussi en visant un emploi responsable de la ressource par les grands utilisateurs industriels.

REDEVANCES POUR LE SECTEUR MINIER : SUR LES PROFITS MINIERS

Au Québec, les redevances minières sont basées sur les profits des opérations minières, après diverses déductions. Il s'agit d'une redevance qui arrive en fin de processus. Les entreprises minières ne versent aucun sou à l'État pour extraire la matière, qu'elles en prélèvent une tonne ou 10 000 ! Ce n'est qu'en fin d'année qu'elles paient une taxe sur leurs profits : pas de profit, pas de versement de redevances, peu importe la quantité de minerai extrait. Quand les prix des minerais sont élevés et que les entreprises sont profitables, ce mode de calcul peut s'avérer intéressant. Mais lorsque les prix baissent, ce type de redevances assure peu ou pas de revenus à l'État.

À preuve, le vérificateur général du Québec, dans son rapport 2008-2009, a souligné que 14 entreprises minières n'avaient versé aucune redevance au gouvernement du Québec entre 2002 et 2008 malgré le fait qu'elles aient extrait du minerai dont la valeur s'élevait à 4,2 milliards de dollars. Les autres entreprises, dont la valeur de la production grimpait à 12,9 milliards de dollars, n'avaient versé que 259 millions de dollars en redevances, soit un montant ne représentant que 1,5 % de la valeur de la matière extraite.

À la suite de cette constatation, le gouvernement du Québec a augmenté le taux de la redevance et apporté certaines modifications législatives en adoptant, en 2011, la Loi sur l'impôt minier[38] (qui a remplacé la Loi concernant les droits sur les mines) afin de resserrer le calcul des profits. Ces changements, conjugués à l'augmentation phénoménale des profits des minières, ont rapporté 305 millions dollars en 2010-2011 au Trésor québécois. Ce montant devrait augmenter au cours des prochaines années, en raison de l'augmentation de l'activité minière et du fait que le taux de la redevance sur les profits des minières s'établit maintenant à 16 % (autrefois 12 %) depuis le 1er janvier 2012. Selon les prévisions gouvernementales, les redevances minières qui seront versées n'atteindront que 405 millions de dollars d'ici 2015, ce qui est très modeste considérant la hausse anticipée et constante des prix des minerais.

Aucune mesure n'a cependant été prévue pour éviter que les entreprises ne versent pas de redevance en cas de baisse de profits ou de pertes, malgré l'extraction continue du minerai. L'autre lacune importante est qu'il peut être relativement facile de minimiser les profits (et donc les redevances) avec une comptabilité imaginative, malgré une réelle profitabilité de l'entreprise.

REDEVANCES POUR LES HYDROCARBURES : SELON LE VOLUME ET LA VALEUR

Même si les hydrocarbures ne sont pas encore exploités, le gouvernement a déjà changé le régime des redevances qui était auparavant celui des mines. Ainsi, en 2011, dans le budget, le gouvernement a annoncé un nouveau régime de redevances pour les gaz de schiste. Dans le budget de mars 2012, le gouvernement a aussi resserré les règles pour le système de redevances pour le pétrole en milieu terrestre et pour les hydrocarbures (pétrole et gaz) en milieu marin. C'est une redevance basée sur la valeur de la ressource qui s'appliquera en matière de production gazière et pétrolière.

Pour le pétrole sur terre

Le régime actuel prévoit le versement d'une redevance en fonction de la valeur au puits, c'est-à-dire selon la production moyenne journalière pour un mois donné. Il existe quatre taux différents selon que la production mensuelle est inférieure à 44 barils (5 % de la valeur), entre 44 et 189 barils (5 % pour les premiers 44 barils et 10 % pour l'excédent) et plus de 189 barils (8,75 % pour les premiers 189 barils et 12,5 % sur l'excédent).

Le nouveau régime prévoit des taux de redevance progressifs, calculés en fonction de la productivité du puits (volume) et du prix du pétrole. Les taux varient de 5 % à 40 %. Ainsi, si le volume est bas et que le prix est bas, le taux qui s'applique est de 5 %. À l'autre extrême, si la productivité du puits ainsi que le prix sont élevés, le taux est de 40 %. Dans le cas d'un puits à faible volume dans un contexte de prix élevé, le taux de la redevance est de 35 %.

Pour le pétrole en milieu marin

C'est le budget de mars 2012 qui a présenté les grands principes qui seront à la base du futur régime de redevances spécifique à l'exploitation des hydrocarbures en milieu marin. Inspiré de celui en vigueur à Terre-Neuve-et-Labrador, le régime sera fondé sur la valeur nette de la production afin de favoriser le démarrage d'une industrie québécoise. Ainsi, les entreprises qui extrairont de faibles volumes paieront peu de redevances; le gouvernement percevra une redevance seulement lorsque les entreprises auront récupéré leurs coûts admissibles, qui restent encore à être définis. Ce régime entrera en vigueur uniquement lorsque le gouvernement aura en main des connaissances géologiques suffisantes.

Pour le gaz

Selon le régime actuel, le taux de la redevance dépend du volume de gaz extrait sur une base quotidienne. Si le volume est égal ou inférieur à 2 966 mille pieds cubes/jour, c'est un taux de 10 % de la valeur du gaz qui s'applique; au-delà de ce niveau, c'est 12,5 %.

Dans le nouveau régime, tout comme pour le pétrole, le gouvernement a introduit une échelle graduelle de taux en fonction de la productivité du puits (volume) et de sa valeur (prix du gaz). Ainsi, plus les volumes extraits sont grands, plus le pourcentage est élevé. Aussi, plus le prix est élevé, plus le taux augmente. Par conséquent, en situation de production et de prix faibles, le taux se situe à 5 %, alors qu'à fort volume et à prix élevé, il atteint 35 %. Si un puits a une productivité moyenne alors que le prix est élevé, le taux qui s'applique est aussi de 35 %. Ce nouveau régime de redevances n'est pas encore en vigueur et ne le sera qu'une fois que le Comité de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, mis en place par le gouvernement du Québec, aura déposé son rapport.

Ce type de perception des redevances sur le gaz est semblable à ce qui se fait en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan, où la production gazière est installée depuis longtemps. Le modèle proposé par le ministre des Finances est quasi identique à celui de l'Alberta.

38. Québec. *Loi sur l'impôt minier*, Québec, Éditeur officiel du Québec, L.R.Q., chapitre I-0.4, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/I_0_4/I0_4.html].

HYDROCARBURES

Accord Québec – Canada : gestion conjointe dans le golfe du Saint-Laurent

Signée le 24 mars 2011 par les gouvernements d'Ottawa et de Québec, l'entente stipule que Québec retirera 100 % de tous les revenus liés à la mise en valeur des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent, soit les redevances, les droits de permis et autres formes de revenus. Ottawa ne renonce cependant pas à sa compétence. L'entente prévoit aussi un mécanisme de règlement des différends en cas de conflit avec une ou des provinces voisines. Un Office Canada – Québec sera créé pour réglementer l'exploitation des hydrocarbures extracôtiers. La mise en œuvre de l'accord s'effectuera par l'adoption de lois par chacun des deux gouvernements au plus tard deux ans après la découverte d'un gisement exploitable. Avant de débuter tout projet, des évaluations environnementales seront réalisées.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 93.

REDEVANCES POUR LE SECTEUR FORESTIER : SELON LE VOLUME ET LA VALEUR

Dans le domaine des forêts, le régime actuel, qui arrive à terme cette année, prévoit que les exploitants forestiers versent, au gouvernement du Québec, une redevance basée sur la valeur marchande de la matière brute, sans tenir compte de la profitabilité des entreprises. Les taux sont établis pour 187 zones d'exploitation, en fonction de la valeur des ressources forestières sur pied et ajustés sur une base trimestrielle en fonction de la valeur marchande des produits finis. Les exploitants forestiers peuvent réduire leur facture en effectuant des travaux sylvicoles.

Suite à la baisse de l'activité forestière et surtout, à celle de la valeur marchande de la matière ligneuse, les redevances versées par les exploitants forestiers ont chuté au cours des dernières années. En 2005, la valeur totale des redevances s'établissait à 423 millions de dollars. Une fois les coûts des divers travaux sylvicoles déduits, les redevances versées représentaient un apport de 115,7 millions de dollars dans les coffres de l'État. En 2011, la valeur des redevances a chuté à 120 millions de dollars pour ne représenter, une fois les dépenses des travaux sylvicoles déduites, que 2,9 millions de dollars de revenus au Trésor québécois.

Même si la mise en application du nouveau régime est prévue en 2012, le Bureau de mise en marché des bois a déjà fixé le taux de la redevance annuelle que doivent verser les exploitants forestiers. Les premières mises aux enchères menées par le Bureau ont eu lieu en 2011 : près de 700 000 mètres cubes de bois ont été attribués (pas nécessairement récoltés). Leur valeur a atteint 6,1 millions de dollars, une somme légèrement plus élevée que si l'on avait appliqué le taux de la redevance en vigueur.

REDEVANCES SUR L'EAU : SELON L'UNITÉ

Québec exige deux types de redevances liées à l'utilisation de l'eau : l'utilisation de la force hydraulique en vertu de la Loi sur le régime des eaux et l'utilisation de l'eau par les grands utilisateurs industriels en vertu du Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau. La plupart des municipalités du Québec tarifent l'utilisation de l'eau pour les industries par l'installation de compteurs. Dans certains cas, des tarifs supplémentaires peuvent s'appliquer pour les très grands utilisateurs.

▼ Les redevances pour l'utilisation de la force hydraulique

Depuis 1995, tous les utilisateurs de la force hydraulique, qu'ils soient privés ou publics (Hydro-Québec y est soumise depuis 2007) doivent verser des redevances pour chaque tranche de 1 000 kilowatts/heure (kWh) d'électricité générée au cours de l'année. Seules quelques municipalités en sont exemptées. Le montant de ces redevances est indexé chaque année. Il est de 2,98 dollars le 1 000 kWh en 2012.

Les producteurs d'électricité qui louent, par contrat, les forces hydrauliques du domaine public versent des redevances dites contractuelles. Le tarif de la redevance est prévu dans le contrat habituellement conclu avec des entreprises privées. Or, Hydro-Québec paie également une telle redevance et, en 2012, le taux de cette redevance contractuelle est de 0,699 $ par 1 000 kWh.

Dans les deux cas, les sommes prélevées sont versées au Fonds des générations. En 2011-2012, les montants versés ont atteint 696 millions de dollars, dont 608 millions provenaient d'Hydro-Québec.

Les redevances québécoises pour les grands utilisateurs

Ce n'est qu'à la fin de mars 2012 que le Québec recevra les premiers versements relatifs aux redevances sur l'eau, en vertu du Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau. La redevance a pour objectif de récupérer, auprès des grands utilisateurs d'eau, une partie des coûts publics et sociétaux de conservation, de restauration et de mise en valeur de l'eau. Les sommes prélevées sont versées au Fonds vert.

Exception faite des institutions d'enseignement, des établissements de soins, des usages environnementaux (projets touchant les terres humides), des usages reliés à l'énergie hydraulique et à l'agriculture[39], la redevance cible toutes les entreprises qui prélèvent ou consomment 75 mètres cubes (m^3) d'eau ou plus par jour, que ce soit directement (un puits) ou à partir d'un système de distribution d'eau (un aqueduc). En général, le taux de la redevance est de 0,0025 $ par mètre cube d'eau utilisé ou 2,50 $ pour chaque million de litres. Si une entreprise consomme ou prélève 75 m^3 d'eau par jour, elle paiera la somme de 18 cents par jour ou 68 dollars par année !

Un taux plus élevé est appliqué aux six industries suivantes : la production d'eau en bouteille, la fabrication de boissons, la fabrication de produits minéraux non métalliques, la fabrication de pesticides, d'engrais et autres produits chimiques, la fabrication d'autres produits chimiques inorganiques de base et l'extraction de pétrole et de gaz. Pour ces entreprises, le taux est de 70 dollars pour chaque million de litres d'eau prélevé, soit 0,07 $/$m^3$. Si l'entreprise utilise 75 m^3, elle va payer la somme de 5,25 $ par jour, soit un peu moins de 2 000 $ par an. Selon le gouvernement, cette mesure devrait rapporter 9 millions de dollars annuellement, une somme plutôt modeste.

Les redevances municipales

Il existe des redevances à l'échelle des municipalités qui utilisent des compteurs d'eau, la plupart dans le secteur industriel. À l'évidence, il existe autant de grilles tarifaires qu'il y a de municipalités.

À Montréal, par exemple, les entreprises qui consomment plus de 100 millions de litres par année sont considérées comme de grands utilisateurs d'eau. C'est le cas surtout des entreprises qui œuvrent dans le domaine bioalimentaire comme les embouteilleurs, les brasseurs et les raffineurs de sucre. Les redevances perçues sont souvent quasi symboliques. En effet, la ville ne demande que 10 cents par 1 000 litres d'eau pour les grands utilisateurs, ce qui est véritablement une somme dérisoire, compte tenu des profits que tirent ces entreprises.

39. L'agriculture est le plus grand consommateur d'eau au Québec.

CHAPITRE 5

LA DISPONIBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE : UN ENJEU DE TAILLE

Ces dernières années, on entend sans relâche et à toutes les sauces que le vieillissement de la population et de la main-d'œuvre ainsi que la diminution du nombre de personnes en âge de travailler dûe aux départs à la retraite des baby-boomers créeront d'inévitables pénuries de main-d'œuvre. Ces arguments sont utilisés par les acteurs gouvernementaux pour élaborer des scénarios pessimistes sur la prospérité du Québec. Les entreprises, pour leur part, annoncent sans nuance que le Québec sera aux prises avec une grave pénurie de main-d'œuvre, laquelle sera un frein à leur progression et donc à la croissance économique du Québec. La situation est-elle réellement à ce point préoccupante ?

Pour lutter contre ces soi-disant pénuries de main-d'œuvre et surtout pour accommoder les entreprises, le gouvernement a notamment mis en place une stratégie visant à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et à attirer des travailleuses et des travailleurs étrangers. Les entreprises qui gravitent dans le secteur des ressources naturelles contournent en partie ces difficultés en utilisant une main-d'œuvre sur la base du navettage (*Fly-in/Fly-out*). Elles peuvent aussi faire appel à une main-d'œuvre immigrante, notamment par l'intermédiaire du programme fédéral de travailleurs étrangers temporaires (PTET), profitant de la bénédiction des gouvernements fédéral et québécois qui y ouvrent grand la porte. Mais est-il nécessaire d'emprunter ces pistes de solution ?

Les pénuries de main-d'œuvre : qu'en est-il vraiment ?

L'annonce du Plan Nord et tout spécialement de plusieurs projets majeurs d'investissement miniers généreront possiblement une demande accrue de main-d'œuvre qualifiée. Depuis, les inquiétudes à l'égard des pénuries de main-d'œuvre ont grimpé d'un cran, à un point tel que les entreprises et les chambres de commerce qualifient la situation actuelle de grave. Selon eux, le marché du travail du Québec est sur le point d'atteindre des records de postes vacants ! Qu'en est-il vraiment ?

Il faut d'abord cerner ce que l'on entend par une pénurie. Du point de vue d'Emploi-Québec, une pénurie de main-d'œuvre apparaît lorsqu'il y a des postes vacants qui imposent à l'entreprise des pertes de production, et ce, même si la rémunération offerte et les autres

Le vieillissement démographique n'explique pas tout !

Contrairement à l'idée reçue, les récentes perspectives démographiques montrent que le déclin de la population totale du Québec ne s'amorcera pas avant 2056. Il reste du temps pour voir venir et mettre en œuvre les mesures nécessaires pour contrer cette décroissance.

Par ailleurs, le vieillissement de la population est inéluctable : les générations des baby-boomers (1946-1966), très populeuses, iront gonfler les rangs des personnes de soixante-cinq ans ou plus, moins présentes sur le marché du travail que le groupe des vingt à soixante-quatre ans. Concrètement, entre 2006 et 2056, l'effectif des personnes âgées de vingt à soixante-quatre ans, qui constituent l'essentiel de la main-d'œuvre, sera le même pendant toute la période, soit 4,8 millions avec un sommet de 5 millions en 2016. Le vieillissement de la population s'explique donc par la stagnation du groupe des vingt à soixante-quatre ans et par l'accroissement marqué des effectifs du groupe des soixante-cinq ans et plus.

Une autre étude d'Emploi-Québec, qui retient une définition élargie de la main-d'œuvre, soit le groupe des quinze à soixante-quatre ans, montre que le nombre de jeunes susceptibles d'entrer sur le marché du travail sera inférieur à celui des baby-boomers qui prendront leur retraite. Selon leur analyse, le groupe des quinze à soixante-quatre ans commencerait à décliner dès 2014. C'est ce phénomène qui inquiète les autorités gouvernementales et certains analystes. Des ajustements devront être mis en œuvre pour compenser les effets négatifs de l'évolution démographique, sans être obligés d'agir dans l'urgence.

Sources : Institut de statistique du Québec. *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056 - Édition 2009*, Québec, juillet 2009, 132 p.; Emploi-Québec. *Le marché du travail au Québec - Perspectives à long terme 2011-2020*, Québec, septembre 2011, 42 p.

conditions de travail correspondent à celles offertes sur le marché du travail. Lorsque les postes vacants n'ont pas d'impact sur la production, on parle alors de rareté de la main-d'œuvre. Ainsi, une pénurie de main-d'œuvre peut être observée lorsque plusieurs facteurs cohabitent, tels une forte croissance de l'emploi, un faible taux de chômage, un nombre important de postes vacants depuis un bon moment, un nombre insuffisant de finissants dans le système scolaire, etc.

PAS DE PÉNURIES GÉNÉRALISÉES, MAIS UN NET RESSERREMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les études montrent plutôt qu'un grand nombre d'entreprises ne font pas face à des pénuries généralisées de main-d'œuvre, mais plutôt à des difficultés de recrutement. En effet, ces entreprises offrent de faibles salaires et des conditions de travail qui ne permettent pas d'attirer ou de conserver la main-d'œuvre, par exemple des emplois précaires ayant des contraintes d'horaires (secteur de l'alimentation, du commerce, de l'économie sociale), des horaires imprévisibles ou encore dans des milieux de travail salissants ou dangereux, etc.

Il s'agit d'un profond changement de paradigme pour les entreprises. Au cours des années 1980 et 1990, elles ont évolué dans un environnement qui leur était très favorable. Le taux de chômage était très élevé et les surplus de main-d'œuvre étaient tels que, pour un seul poste, elles pouvaient recevoir des dizaines, voire des centaines de candidatures. Plusieurs entreprises en ont d'ailleurs profité pour augmenter leurs exigences pour des diplômes de niveau plus élevé, alors même qu'elles cessaient de faire de la formation à l'interne et reconnaissaient peu ou pas les acquis et les compétences d'une main-d'œuvre qui était peut-être moins scolarisée, mais compétente.

Depuis une dizaine d'années, le marché du travail s'est encore plus resserré. Cela signifie que le taux de chômage est plus faible et que des entreprises, dans certains secteurs, semblent éprouver des problèmes de recrutement et de rétention de main-d'œuvre, d'autant plus qu'elles ne changent pas leurs pratiques de recrutement et ne veulent pas améliorer leurs conditions de travail. Plusieurs études s'intéressant aux postes vacants démontrent clairement que le Québec n'est pas actuellement en pénurie de main-d'œuvre. Par exemple, pour l'année 2011, on compte 320 000 personnes en chômage. Pour les postes vacants, le Québec se situe dans la moyenne canadienne, loin des difficultés éprouvées par la Saskatchewan et l'Alberta. Même l'examen des perspectives à plus long terme du marché du travail vient appuyer cette affirmation : selon les prévisions d'Emploi-Québec, la main-d'œuvre actuelle et celle de demain seront suffisantes pour combler les besoins[40].

Demande et offre de main-d'œuvre : une clarification

En économie, les personnes en emploi ou en chômage composent l'offre de travail. Les postes comblés et non comblés disponibles dans les entreprises constituent la demande de travail. Ces deux concepts sont mesurés par diverses enquêtes de Statistique Canada :

- L'offre de travail est mesurée par l'Enquête sur la population active (EPA), menée auprès des individus;
- La demande de travail est mesurée par deux enquêtes menées auprès des entreprises, soit par l'Enquête sur les milieux de travail et les employés (EMTE) ou l'Enquête sur la rémunération auprès des entreprises (ERE).

Toutes ces statistiques déboulonnent le mythe des pénuries généralisées. Cela ne signifie pas, par ailleurs, qu'à court et moyen terme, le Québec ne sera pas confronté à des problèmes temporaires d'insuffisance de main-d'œuvre ou à des difficultés d'appariement de la main-d'œuvre et des postes vacants. Des situations de rareté de main-d'œuvre et des difficultés de recrutement surgiront dans certaines professions, régions et dans divers secteurs.

QU'EN EST-IL DANS LE SECTEUR DES RESSOURCES NATURELLES ?

Selon l'étude d'Emploi-Québec qui définit des perspectives à long terme, le nombre d'emplois augmentera de 2 000 entre 2011 et 2020 dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière, de l'extraction minière et des services publics (électricité, gaz et eau)[41]. Cette statistique concerne l'ensemble des ressources naturelles et énergétiques, ce qui

40. Emploi-Québec. *Le marché du travail au Québec - Perspectives à long terme 2011-2020*, Québec, septembre 2011, 42 p.

41. Selon la définition retenue par Statistique Canada et les autres organismes de statistiques, le secteur des services publics ne représente pas nécessairement des emplois du secteur public. On y retrouve la production et la distribution d'électricité, du pétrole et du gaz naturel (y compris éventuellement leur extraction) ainsi que la construction dans ces divers sous-secteurs, de lignes de transmission électrique et de télécommunications, d'aqueducs et d'égouts, d'usines de gaz naturel, etc.

Postes vacants : enquêtes, définition et résultats

Statistique Canada a développé récemment (janvier 2011) une nouvelle mesure sur les postes vacants dans le cadre de l'Enquête sur la rémunération auprès des entreprises (ERE). Des données pour le Québec sont disponibles. Au Québec, le Centre d'étude sur l'emploi et la technologie (CETECH) recueille aussi des données dans l'Enquête sur le recrutement et l'emploi au Québec. Les résultats ne concordent pas nécessairement, car les définitions de poste vacant et de personne en chômage ainsi que la période de collecte des données (trimestrielle ou annuelle) ne sont pas les mêmes.

CANADA : UNE NOUVELLE MESURE DU MARCHÉ DU TRAVAIL DE STATISTIQUE CANADA

Tous les secteurs sont couverts, sauf les activités qui concernent l'agriculture, la pêche, le piégeage, les services aux ménages privés, les organismes religieux, le personnel militaire des services de la défense et la fonction publique (soit les administrations publiques fédérales, provinciales et municipales).

Pour être considéré vacant, un poste doit répondre à trois critères :

- Il s'agit d'un poste précis au sein de l'entreprise;
- Le travail pourrait débuter dans un délai de trente jours;
- L'employeur cherche activement des candidats à l'extérieur de son établissement.

Deux statistiques intéressantes sont calculées par Statistique Canada :

1. Le taux de postes vacants correspond au nombre de postes vacants divisé par la demande de travail totale, c'est-à-dire la somme des postes salariés occupés et des postes vacants. Cette statistique reflète la demande pour les travailleurs et les travailleuses et les difficultés inhérentes au recrutement. Les provinces qui affichent le plus haut taux de postes vacants sont la Saskatchewan et l'Alberta (2,6 %). L'Île-du-Prince-Édouard occupe le dernier rang (1,2 %). Le Québec (1,6 %) se situe dans la moyenne canadienne (1,7 %).

2. Le ratio chômeurs/postes vacants est le rapport entre le nombre de personnes en chômage et le nombre de postes vacants. Il s'agit d'un indicateur de rareté relative de main-d'œuvre. La Saskatchewan et l'Alberta ont la plus grande rareté, avec respectivement 1,5 et 1,8 personne en chômage pour chaque poste vacant. Toutes les provinces à l'est du Québec ont une plus faible rareté variant de cinq à huit personnes par poste vacant. Le Québec se situe exactement dans la moyenne canadienne, avec 3,3 personnes en chômage pour chaque poste vacant. En effet, à l'automne 2011*, il y avait 51 700 postes vacants et, parallèlement, près de 170 000 personnes en chômage au Québec.

*Il s'agit d'une moyenne mobile calculée sur trois mois. Ainsi, les données pour septembre sont produites à partir de la moyenne des mois de juillet, août et septembre.

Source : Statistique Canada. « Postes vacants », *Le Quotidien*, 24 janvier 2012, [En ligne] [www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/120124/dq120124b-fra.htm] (Consulté le 24 février 2012).

QUÉBEC : L'ENQUÊTE SUR LE RECRUTEMENT ET L'EMPLOI AU QUÉBEC DU CENTRE D'ÉTUDE SUR L'EMPLOI ET LA TECHNOLOGIE (CETECH)

Cette enquête a été réalisée au printemps 2010 auprès de 6 500 employeurs québécois. Diverses questions concernant les postes vacants y ont été posées : le nombre, la durée de la vacance, les raisons et les moyens utilisés pour les combler. Un poste vacant est considéré de longue durée lorsqu'il n'a pas été comblé dans un délai de quatre mois. On constate que 54 754 postes étaient vacants, ce qui représentait alors 2,8 % de l'emploi. Seuls 11 851 emplois étaient vacants depuis quatre mois ou plus, soit 0,6 % de l'emploi total. Et parmi ces emplois de longue durée, un seul poste sur cinq avait causé des préjudices à l'entreprise.

Source : Centre d'étude sur l'emploi et la technologie. *Enquête sur le recrutement et l'emploi au Québec (EREQ), enquête 2010 (données de 2009), en collaboration avec l'Institut de la statistique du Québec*, volume 10, Québec, 35 p.

camoufle la diversité selon les secteurs. Ainsi, dans le secteur forestier, la crise qui sévit depuis près de huit ans maintenant a entraîné des mises à pied et des fermetures d'entreprises, ce qui fait en sorte que plusieurs travailleuses et travailleurs forestiers sont sans emploi. Il y a là un bassin de main-d'œuvre sous-utilisé dans lequel peuvent puiser les entreprises. Quant aux services publics, le nombre d'emplois augmentera suite à la mise en œuvre de projets hydroélectriques et éoliens.

▼ Mines, pétrole et gaz : des pénuries à prévoir

Dans le secteur des mines, du pétrole et du gaz, les nombreux projets d'investissement annoncés soutiendront la création d'emploi. En fait, depuis la fin de 2009, le nombre d'emplois dans l'extraction minière, l'exploitation en carrière et l'extraction de pétrole et de gaz croît de manière soutenue au Canada. En septembre 2011, ce secteur affiche un taux de postes vacants de 4,0 %, soit plus du double de la moyenne canadienne qui se situe à 1,7 %. En outre, parmi l'ensemble des secteurs, ce secteur se caractérise par le ratio chômeurs/postes vacants le plus bas : 1,1 chômeur par poste vacant. Ainsi, l'insuffisance de main-d'œuvre existe déjà dans ce secteur à l'échelle canadienne, notamment à cause de la situation en Alberta.

À l'échelle du Québec, le Comité sectoriel de la main-d'œuvre de l'industrie des mines (CSMO-mines[42]), auquel l'Institut national des mines du Québec a joint sa voix, affirme que les besoins de main-d'œuvre à long terme seront énormes. En 2010, il y avait 24 mines en activité. Avec les projets annoncés dans le cadre du Plan Nord, il est prévu que 11 autres mines s'y ajoutent d'ici 2020. Les besoins de main-d'œuvre varient cependant selon les différentes phases du cycle minier. En effet, le niveau de main-d'œuvre nécessaire n'est pas le même selon que l'on est en exploration, en construction, en exploitation ou en fermeture (incluant la restauration). Les besoins atteignent un sommet au moment de la construction et diminuent dans les phases subséquentes. Présentement, des pénuries sont anticipées dans le domaine des emplois qualifiés et des métiers spécialisés de la construction. Selon le CSMO-mines, près de 12 800 emplois devront être comblés d'ici 2020. À ce moment, on prévoit que plus de la moitié des besoins de main-d'œuvre émaneront du Nord-du-Québec (58 %), de la Côte-Nord (22 %) et de l'Abitibi-Témiscamingue (16 %). Ces régions seront soumises à de fortes pressions, leur bassin de main-d'œuvre étant déjà relativement restreint. Les entreprises pensent relever le défi par des opérations séduction pour attirer la main-d'œuvre dans ces régions, retiennent le navettage comme mode de gestion ou envisagent l'embauche de travailleurs étrangers temporaires.

Le navettage : une avenue utilisée par les entreprises

Le navettage, ou le travail en rotation, souvent par accès aérien, est un outil de gestion des ressources humaines qui consiste à transporter le personnel vers des lieux de travail éloignés des grands centres, tout en implantant de longs horaires de travail sur un certain laps de temps. De façon générale, l'employeur organise et paie le transport, l'hébergement et les repas. On pourrait penser que le navettage est une pratique récente dans le domaine des ressources naturelles et énergétiques, mais ce n'est pas le cas. Il y a cependant une évolution et cette pratique comporte d'importantes implications sur la vie de travail et la vie personnelle des travailleurs et des travailleuses, sur leur famille, les communautés et le développement local et régional.

UN PEU D'HISTOIRE

Dans le secteur pétrolier, cette pratique existe depuis les années 1940. Comme les plates-formes de forage étaient situées loin dans le golfe du Mexique, rendant les déplacements quotidiens impossibles, le navettage s'est imposé comme mode de gestion de la main-d'œuvre. Rapidement, cette pratique s'est répandue à l'ensemble des plates-formes de forage partout dans le monde et elle s'est accélérée dans les années 1970, pendant le choc pétrolier, alors que le prix de la ressource a bondi et que les pressions pour la découverte de nouveaux gisements ont augmenté.

Le navettage existe aussi dans le secteur forestier. Durant la première moitié du 20e siècle, l'exploitation de la forêt se faisait surtout l'hiver. Le sol et les lacs gelés facilitaient l'accès à la ressource et la disponibilité de la main-d'œuvre rendait cette période favorable à l'exploitation forestière. En effet, les agriculteurs et les pêcheurs, dont le travail était saisonnier, vivaient une situation précaire au plan financier. Les bûcherons quittaient leur foyer pour plusieurs mois consécutifs pour se rendre dans des campements situés à plusieurs centaines de kilomètres de chez eux. Au cours des années 1920 et 1930, cela a été le cas d'environ 50 000 travailleurs.

Dans les années 1960 et 1970, les grands chantiers hydroélectriques de la Manicouagan et de la Baie-James ont été développés sous le mode du navettage de la main-d'œuvre : des milliers de travailleurs de la forêt et de la construction faisaient des allers-retours réguliers de tous les coins du Québec vers les chantiers de la rivière La Grande.

Le navettage est aussi présent dans le secteur minier. Au Canada et en Australie, au cours des années 1970, la demande pour les minéraux a poussé les entreprises à exploiter des gisements localisés dans des régions de plus en plus éloignées. La première mine canadienne à avoir implanté le navettage était Asbestos Hill. Située à Baie Déception, dans la péninsule d'Ungava, elle a été

42. Comité sectoriel de main-d'œuvre de l'industrie des mines. *Estimation des besoins de main-d'œuvre du secteur minier au Québec 2010-2020*, Québec, novembre 2011, 28 p.

Fly-in/Fly-out (FIFO), Drive-in/Drive-out (DIDO), Ship-in/Ship-out (SISO)… Alouette !

Que ce soit par avion, par autobus ou par bateau, dans tous les cas, il s'agit de transporter la main-d'œuvre vers des sites éloignés de centaines de kilomètres des centres urbains, en établissant un horaire de travail condensé pour les travailleurs et les travailleuses. Par exemple, le navettage peut proposer un horaire de travail comme suit : douze heures de travail par jour pendant quatorze jours de travail consécutifs suivis de quatorze jours de congé, avec alternance entre une semaine de jour et une semaine de nuit. Outre le transport, l'employeur fournit également le gîte et les repas sur le site même du lieu de travail ou à proximité.

Source : Chamber of Mineral and Energy Western Australia. *Fly In/Fly Out : a Sustainability Perspective – A discussion of the triple bottom line impact of fly in/fly out operations in Western Australia's resources sector*, Australie, janvier 2005, 19 p.

en opération de 1972 à 1983[43]. Près de 5 000 mineurs de la région de Thetford Mines (Estrie) ont notamment travaillé à cette mine. Aujourd'hui, à la mine Raglan, Xstrata Nickel utilise d'anciennes infrastructures d'Asbestos Hill. Au Canada, cette pratique s'est intensifiée, notamment dans le secteur des sables bitumineux.

FIN DES VILLES MINIÈRES, NOUVEAU SOUFFLE AU NAVETTAGE

Historiquement, ce sont les entreprises minières qui choisissaient de construire des villes (*company town* ou ville de compagnie) dont la principale vocation était de fournir et de loger la main-d'œuvre nécessaire pour l'exploitation d'une ou de plusieurs mines. Dans certains cas, ces villes avaient des usines de bouletage ou de traitement du minerai. Au 18e siècle, les minières refusaient de s'engager à long terme et les villes se développaient sans vision, sans plan d'aménagement, sans grande préoccupation pour le logement et les services sociaux. Lorsque le minerai s'épuisait et que la mine fermait, les villes étaient soit laissées à elles-mêmes ou carrément fermées, entraînant dans leur sillage un exode d'une partie de la population et des drames humains. La fin des activités minières à Schefferville a forcé les résidants à quitter : seules 197 personnes y habitent aujourd'hui ainsi que quelques communautés autochtones. Mais l'exemple le plus bouleversant est indéniablement celui de la ville de Gagnon, lorsque l'entreprise Québec-Cartier a annoncé la fin de ses activités en octobre 1984 et, du coup, la fermeture de la ville. En une année, toutes les infrastructures municipales ont été rasées, forçant les résidants à déménager.

Préoccupés d'assurer la pérennité de ces villes minières et leur vitalité économique, les gouvernements ont alors imposé des normes minimales en termes d'infrastructures, d'hébergement et de services sociaux. Avec ces nouvelles contraintes, la construction d'une ville n'était plus aussi attrayante financièrement qu'autrefois : les coûts de construction des maisons et des infrastructures sont devenus élevés, de même que ceux reliés à la fermeture de la municipalité après la fin de la vie utile de la mine. De plus, l'offre de services éducatifs et de santé restait souvent minimale. Et une ville dont la principale vocation s'appuie sur les activités minières demeure très vulnérable aux décisions arbitraires des entreprises minières.

Comme les nouveaux gisements sont situés dans des régions de plus en plus éloignées, que la main-d'œuvre locale est insuffisante, voire inexistante, que les coûts de construction, de gestion et de fermeture de villes sont élevés et qu'un mode de production plus flexible est recherché, les entreprises ont abandonné le concept de ville minière et ont adopté de manière croissante le navettage. En fait, la dernière ville minière établie au Québec a été la municipalité de Fermont, en 1974.

Dans les régions sises très au nord, là où il n'y a pas de route, tout le personnel des entreprises est uniquement composé de travailleuses et de travailleurs volants. Si le Nord québécois se développe au rythme souhaité par le gouvernement, la forte demande en main-d'œuvre dans les secteurs de la construction et des mines, notamment, encouragera encore plus le navettage.

DES IMPACTS SUR LA MAIN-D'ŒUVRE

▼ Des pour…

Le principal avantage d'adhérer au navettage est financier. Habituellement, les travailleuses et les travailleurs volants ont des revenus élevés[44], les entreprises minières offrant des salaires nettement au-dessus de la moyenne québécoise. De plus, ils économisent, car ils sont logés et nourris pendant

43. Costa, Silvana. *An Overview of the Commuter Mining Model*, Updates, novembre 2007, p. 3.

44. Costa, Silvana. *An Overview of the Commuter Mining Model*, Updates, novembre 2007, page iii.

Les principales villes minières (de compagnie) du Québec

Murdochville : Fondée en 1953; fin des activités minières en 1999. Aujourd'hui, il y a 793 résidants.

Schefferville : Fondée en 1955; aujourd'hui, il y a 197 résidants.

Gagnonville : Fondée en 1960; fermée, puis détruite en 1985.

Fermont : Fondée en 1974; la population est actuellement en croissance. Le principal employeur de l'endroit est ArcelorMittal Mines Canada, anciennement la Compagnie minière Québec-Cartier. Aujourd'hui, il y a 2 881 résidants.

D'autres villes minières ont été fondées au cours de ces mêmes années. Cependant, la plupart ont été fusionnées à des municipalités existantes. C'est le cas, par exemple, des villes de Bourlamaque, de Sullivan et de Lamaque qui ont été annexées à Val-d'Or.

Sources : Wikipédia. Différentes pages Web; Ministère des Affaires municipales, Régions et Occupations du Territoire. *Répertoire des municipalités*, [En ligne] [www.mamrot.gouv.qc.ca/repertoire-des-municipalites] (Consulté le 1er mars 2012).

plusieurs semaines consécutives. Dans d'autres cas, les employeurs versent des allocations diverses (ex. : *per diem*) pour compenser les inconvénients de vivre dans des campements miniers. L'autre effet de richesse découle de leur style de vie; comme ils travaillent de longues heures et qu'il y a peu d'activités après les heures de travail, les travailleurs et les travailleuses ont peu d'occasions de dépenser. Enfin, comme ils vivent sur leur lieu de travail, ils ont la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires s'ils le désirent.

Les longues périodes de repos constituent l'autre élément attrayant du navettage. Certains travailleurs et travailleuses font valoir que ces périodes de repos leur permettent d'être très présents à la maison, ce qu'apprécie généralement leur conjointe ou leur conjoint.

Certains employeurs estiment que le personnel en mode navettage développe un profond attachement au travail. Ils considèrent que les travailleurs et les travailleuses développent de meilleurs liens entre eux, du fait d'être toujours ensemble à la fois au travail et au campement. Ils sont d'avis que cela contribue à l'intensification du sentiment de loyauté envers l'entreprise.

▼... et des contre

Les impacts négatifs s'expriment à la fois aux plans professionnel et personnel. Travailler en mode navettage est difficile. Les études montrent que cela prend près de six mois à s'ajuster à ce rythme de travail, ce qui fait que le roulement de personnel est élevé. Des relations interpersonnelles conflictuelles se développent, probablement dues à l'intensité de la vie professionnelle et à la promiscuité quotidienne avec les collègues de travail, et ce, pendant plusieurs semaines consécutives.

Travailler en navettage occasionne d'importants enjeux de santé et de sécurité du travail. En effet, les longues heures de travail, qui sont désormais la norme de l'industrie minière, ne sont pas sans conséquence sur la santé et la sécurité des travailleurs et des travailleuses : l'exposition au bruit, à la poussière, la fatigue accumulée, etc.

Néanmoins, c'est surtout au plan personnel que les effets négatifs se font sentir. Le manque d'intimité au sein des campements miniers peut être une source de stress. Aussi, les longues heures de travail effectuées sur de longues rotations (deux semaines et plus) génèrent une grande fatigue générale et un stress certain.

Bien que les longues périodes de repos soient à première vue attrayantes, elles sont souvent nécessaires pour se remettre d'un travail éreintant et difficile. En effet, lorsqu'une personne travaille de nuit pendant plus d'une dizaine de jours consécutifs, le retour à un rythme de vie normal de jour prend un temps plus ou moins long, selon les personnes, ce qui crée de la frustration auprès des membres de la famille qui attendaient avec impatience le retour de la travailleuse ou du travailleur absent.

Il y a en effet des impacts difficiles pour la plupart des familles pour qui les séparations et les retrouvailles sont des moments stressants. La rupture dans la routine familiale est difficile à vivre pour le conjoint ou la conjointe qui reste et les enfants qui doivent s'adapter à l'absence d'un des parents. Et la travailleuse ou le travailleur volant, pour sa part, manque plusieurs événements importants qui ponctuent une vie familiale (anniversaires, congés fériés, etc.). Les relations familiales à distance entraînent des défis dans la communication; celle-ci peut être d'autant plus ardue que la famille est confrontée à des difficultés.
La vie sociale écope également, les activités devant être concentrées dans un court laps de temps et étant en concurrence avec le temps à passer en famille.

Des études sur le navettage

UNE ÉTUDE EXPLORATOIRE CANADIENNE CHEZ LES TRAVAILLEUSES

Menée par l'Université de la Colombie-Britannique, cette étude cherchait à trouver quelques éléments de réponse aux questions suivantes : est-ce que le navettage pose un défi à l'entrée des femmes dans le secteur minier ? Et pour celles qui y sont et font du navettage, comment arrivent-elles à composer avec les longs horaires et les longues rotations qui s'étendent sur plus de deux semaines ? Est-ce que l'industrie s'adapte pour embaucher et retenir les femmes qui font du navettage ?

Dans l'échantillon, les emplois occupés par des femmes se répartissaient ainsi :

- 31,5 % étaient des ingénieures géologues;
- 12,5 % occupaient des postes relatifs au bien-être et à la santé;
- 12,5 % occupaient des emplois de magasin;
- 43,7 % occupaient des postes administratifs ou liés à la comptabilité.

L'âge moyen des femmes était de trente-trois ans.

Bien qu'il ne s'agisse que d'une étude exploratoire réalisée auprès d'un nombre restreint de travailleuses, il apparaît évident que le navettage est perçu comme une forme de travail très rigide et peu flexible. Il pose de sérieux défis aux femmes ayant de jeunes enfants ou qui sont monoparentales.

Source : Costa, Silvana, Ana Carolina Costa et Vivien Hui. *What are the Opportunities and Challenge for Women in Fly-in Fly-out (FIFO) Mining in Canada ? An Exploratory Study,* Toronto, 15 mai 2006, 7 p.

NAVETTAGE, STRESS ET SANTÉ MENTALE

Une chercheure de l'*University of Western Australia* a tenté de vérifier certaines affirmations à l'effet que les travailleuses et les travailleurs volants connaissent de hauts niveaux de stress et sont plus à risque de dépression, de dépendance à l'alcool ou aux drogues, et aux ruptures familiales. Ce projet de recherche comportait deux volets : l'analyse des impacts à long terme et à court terme. Un total de 222 travailleurs et travailleuses et leur conjoint ou conjointe ont participé au projet.

Or, il semble que ces affirmations ne soient pas totalement fondées. Le principal résultat de l'étude montre que le navettage et les longues heures de travail ont d'importants impacts négatifs sur la satisfaction au travail à long terme. Seule une minorité de travailleurs et de travailleuses considéraient que les longues heures de travail étaient très stressantes. Aussi, la période de transition entre la famille et le départ vers le travail était, pour la plupart d'entre eux, un des moments stressants.

Source : Clifford, Susan. *The Effects of Fly-in Fly-out Commute Arrangements of Extended Working Hours on the Stress, Lifestyle, Relationship and Health Characteristics of Western Australian Mining Employees and their Partners : Preliminary Report of Research Findings,* Australie, août 2009, 74 p.

▼... notamment pour les femmes

Le navettage est surtout assumé par des hommes, ce qui a des effets certains sur leur conjointe. Comme le modèle de couple qui prédomine au Québec est celui où les deux conjoints travaillent, celle qui reste avec les enfants doit s'entourer d'un réseau social et familial solide pour assurer des services de gardiennage et une relève en cas d'imprévus.

Le navettage comme mode d'organisation du travail pose de grands défis à la fois pour les hommes et les femmes, mais il est difficilement conciliable avec les aspirations des travailleuses qui ont de jeunes enfants ou qui veulent en avoir, comme le démontre une étude exploratoire faite par des chercheures de l'Université de la Colombie-Britannique. Par exemple, lorsqu'elles approchent du terme de leur grossesse, ces travailleuses volantes doivent cesser de travailler plus rapidement que les autres travailleuses, car elles ne peuvent plus prendre l'avion. Les mères de jeunes enfants, pour leur part, souffrent d'être éloignées de la maison familiale pour de longues périodes et de ne pas pouvoir être présentes lorsqu'arrive un événement (maladie, problèmes ou fêtes à l'école, etc.). Elles développent alors un fort sentiment de culpabilité, en plus de devoir assumer des coûts importants si elles décident de revenir plus tôt, parce qu'elles doivent alors payer leur passage aérien. Les femmes occupant généralement les postes les moins bien rémunérés, les avantages financiers du navettage sont nettement moins attrayants pour elles.

DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES ET DES EFFETS STRUCTURANTS... AILLEURS !

Contrairement à l'idée reçue, les entreprises qui ont adopté le navettage ne puisent pas leur personnel uniquement dans les grands centres comme Montréal et Québec, mais aussi dans les régions comme l'Abitibi-Témiscamingue (Val-d'Or, Rouyn-Noranda), la Gaspésie (Mont-Joli) et la Côte-Nord (Sept-Îles).

Les femmes : les oubliées du Plan Nord

« Le document *Faire le Nord ensemble,* qui décrit le Plan Nord en détail, compte 120 pages, sans les annexes. Le mot *femme* n'y apparaît qu'une fois, page 38. Difficile de ne pas se demander si on veut que les femmes jouent un rôle dans ce vaste projet… »

UN MARCHÉ DU TRAVAIL ENCORE PLUS INÉQUITABLE

On annonce la création éventuelle de 20 000 emplois, dans des secteurs presque exclusivement occupés par des hommes, dans la construction et dans le secteur minier. Même si certaines minières se disent prêtes à embaucher des femmes dans des emplois non traditionnels, il est bien connu que l'application des programmes d'accès est très difficile. Les disparités salariales pourraient ainsi être accentuées entre les emplois masculins du secteur primaire et les emplois féminins du secteur des services, dans des régions où les écarts sont déjà les plus grands : la Côte-Nord et le Nord-du-Québec.

LES PRIORITÉS SOCIALES

Alors qu'on sait que la pénurie de places en garderie nuit à l'entrée et au maintien en emploi des femmes, personne n'en a fait une priorité, ni les minières, ni les municipalités, ni le gouvernement. Par exemple, à Fermont, un couple qui attend son troisième enfant, attend aussi des places en garderie depuis cinq ans. La mère retournera au travail et ce sera au tour du père de rester à la maison, faute de ressources.

L'accès au logement est un difficile problème un peu partout au nord du 49e parallèle. Plus difficile encore pour les femmes. Les minières offrent le logement, mais les femmes travaillent rarement pour elles. Les femmes s'appauvrissent, car elles sont généralement moins bien rémunérées que les hommes et, en plus, elles doivent payer des loyers dont le coût est élevé à cause de la rareté. Qui plus est, une femme qui se sépare d'un homme travaillant pour une minière perd son logement.

Plusieurs intervenantes sociales soulignent aussi que le harcèlement sexuel, les agressions sexuelles, la prostitution et la toxicomanie augmentent lorsqu'une main-d'œuvre occasionnelle exclusivement masculine arrive en grand nombre.

LES GROUPES DE FEMMES N'ONT PAS ÉTÉ CONSULTÉS

Dans la préparation du Plan Nord, les groupes de femmes n'ont pas été consultés. Même pas les associations de femmes autochtones. Les ententes de retombées économiques sont négociées avec les membres masculins des conseils de bande, qui décident aussi de la répartition de ces sommes. Il y a donc un danger réel que le Plan Nord se fasse sur le dos des femmes, les mesures sociales adoptées ne visant alors qu'à réparer des torts causés par le Plan lui-même. Une étude du Conseil du statut de la femme sur le Plan Nord est en cours. Des recommandations devraient suivre.

Source : Dansereau, Suzanne. « Les oubliées du Plan Nord », *La Gazette des femmes,* le 10 avril 2012, 6 p., [En ligne] [www.gazettedesfemmes.ca/5944/les-oubliees-du-plan-nord/].

Des impacts négatifs se font sentir à la fois dans les communautés d'où sont issus les travailleuses et les travailleurs volants ainsi que dans la communauté qui les reçoit. Les entreprises situées en régions éloignées bénéficient des ressources locales (infrastructures), mais embauchent leur main-d'œuvre et achètent leurs fournitures dans les centres urbains, procurant peu de retombées économiques à ces communautés. En effet, ce *modus operandi* crée peu d'emplois directs ou indirects ou de possibilités de formation pour la population locale. Pour ces communautés, la revitalisation leur passe littéralement au-dessus de la tête !

Autrement dit, une grande part des avantages économiques qui pourraient découler du navettage, notamment les salaires versés et les dépenses pour achat de fournitures, profitent aux centres urbains d'où sont issus les travailleuses et les travailleurs volants. Pire encore, en plus d'être privées des retombées de ces projets d'investissements, les communautés qui accueillent cette main-d'œuvre volante de plus en plus nombreuse encourent des coûts supplémentaires liés aux infrastructures de logement, de services de garde et de santé.

La communauté d'où sont issus les travailleurs et les travailleuses n'a pas que des retombées positives. Les entreprises qui les recrutent pour le navettage drainent du personnel qualifié et non spécialisé des régions et des autres secteurs d'activité. Ces entreprises ne peuvent offrir, pour la plupart, des conditions de travail et salariales aussi compétitives que les minières et ont donc du mal à recruter localement.

Cela signifie aussi des citoyens et des citoyennes en moins pour les activités sociales, sportives et communautaires. De plus, le navettage est un mode de vie qui a tendance à plaire aux jeunes : dans certains cas, ils y gagnent, car ils peuvent recevoir une formation qualifiante et exercer un emploi intéressant. Mais il se peut aussi que les salaires élevés versés agissent comme un aimant et poussent les jeunes à quitter l'école avant l'obtention d'un diplôme, sans qu'ils ne voient les impacts de cette décision sur leur avenir.

La mobilité de la main-d'œuvre canadienne et étrangère

Le resserrement du marché du travail et les pénuries appréhendées conduisent les entreprises à privilégier des mesures qui augmentent rapidement le nombre de travailleurs et de travailleuses, en augmentant la mobilité de la main-d'œuvre canadienne et étrangère, au risque de laisser pour compte une main-d'œuvre québécoise dont il faudrait assurer la formation ou la reconversion.

LA STRATÉGIE D'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE MOBILITÉ DE LA MAIN-D'ŒUVRE

En 2008, le gouvernement du Québec, par la voix de son ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), a présenté les cinq volets de la Stratégie d'intervention gouvernementale en matière de mobilité de la main-d'œuvre : l'accélération des mécanismes de reconnaissance des compétences et du droit de pratique; la conclusion d'un Accord Québec – Ontario sur le commerce et l'économie; la mise en œuvre du chapitre 7 de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) portant sur la mobilité de la main-d'œuvre; la conclusion d'une Entente France – Québec sur la reconnaissance mutuelle des compétences; et une hausse des permis de travail temporaires pour les ressortissants étrangers.

Il est encore tôt pour mesurer l'ampleur des retombées concrètes en matière de mobilité de main-d'œuvre de ces récents accords. En effet, plusieurs d'entre eux en sont à l'étape de s'opérationnaliser à l'échelle du Québec, notamment par la création de comités de travail dont le mandat est de développer les outils pour la reconnaissance des compétences. Toutefois, un élément a déjà des effets concrets partout au Québec : la hausse du nombre de permis de travail pour les travailleurs étrangers temporaires.

LE RECRUTEMENT DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES : UNE SOLUTION À COURTE VUE

L'immigration relève de la compétence du gouvernement canadien, mais le Québec en détermine le nombre et sélectionne les candidatures. Règle générale, la politique d'immigration du gouvernement du Québec vise à promouvoir la venue d'immigrants investisseurs ou hautement qualifiés pour assurer la croissance économique, le rajeunissement de la population et la vitalité de la société. Il s'agit alors d'immigration permanente.

Les programmes visant à faire entrer des travailleuses et des travailleurs étrangers temporaires poursuivent d'autres objectifs, dont celui de pallier une pénurie temporaire de main-d'œuvre spécialisée, non spécialisée ou occupant un emploi saisonnier. Au cours des trois dernières années, le gouvernement fédéral n'a pas hésité à assouplir les règles du programme des travailleurs étrangers temporaires pour favoriser l'entrée d'une main-d'œuvre immigrante temporaire. Ainsi, la définition de pénurie temporaire est tellement souple que n'importe quelle entreprise peut y accéder facilement et que les travailleurs et les travailleuses peuvent aussi facilement accéder à un emploi pour quatre ans, parfois même plus.

En Alberta, ce sont les entreprises qui gravitent autour du secteur des sables bitumineux qui embauchent une main-d'œuvre temporaire immigrante. À Fort McMurray, une municipalité située à 755 kilomètres au nord de Calgary, les entreprises ont embauché, en 2010, plus de 58 000 travailleurs et travailleuses temporaires, pas nécessairement hautement spécialisés, en provenance du Mexique et de la Chine. Cette main-d'œuvre migrante travaille dans les secteurs du commerce de détail (épiceries, dépanneurs), de la restauration rapide, de l'hôtellerie ou de la transformation des aliments comme les abattoirs.

Au Québec, la situation n'est pas encore aussi sérieuse, mais on peut craindre que les entreprises recourent de plus en plus à ce programme. Depuis des décennies, il est utilisé dans l'agriculture où des travailleurs mexicains et guatémaltèques sont embauchés pour effectuer les travaux agricoles. Le nombre de résidents temporaires[45] a augmenté, mais le nombre de résidents

45. Il existe trois types de résidents temporaires : les travailleurs étrangers temporaires, les étudiants étrangers et les personnes qui invoquent le statut de réfugié pour des motifs humanitaires. *En 2010*, les travailleurs étrangers temporaires représentaient 60 % de l'ensemble des résidents temporaires. Source : Saint-Amour, Martine. « Un portrait des résidents temporaires au Québec de 2000 à 2010 », *Données sociodémographiques en bref*, février 2012, vol. 16, no.2, 8 p.

Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET)

C'est un programme à volets multiples qui a évolué au cours des années : au début des années 1950, il a facilité la venue de travailleuses domestiques caribéennes (aides familiales résidentes); à la fin des années 1960, il a ouvert la porte aux travailleurs agricoles provenant du Mexique. Depuis 1973, le programme a été élargi de manière à inclure des métiers spécialisés et moins spécialisés.

Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS). C'est le programme le plus connu au Québec. Il existe depuis 1966 et il est limité aux travailleurs et travailleuses en provenance du Mexique et des Antilles. Selon ce programme, ils travaillent au pays hôte pendant quelques mois (ex. : saison estivale) et, ensuite, retournent dans leur pays d'origine. Toutefois, ils peuvent réappliquer sur le programme pendant plusieurs années consécutives et la durée du séjour de certains a beaucoup augmenté, jusqu'à dix mois dans certains cas. En 2008, plus de 21 620 personnes sont venues travailler au Canada. Au Québec, ce programme est géré par FERME (Fondation des entreprises en recrutement de main-d'œuvre agricole étrangère).

Projet pilote relatif aux professions exigeant un niveau réduit de formation (niveaux C et D de la Classification nationale des professions – CNP). Un programme pilote a été mis en place en 2002. Les professions exigeant un niveau réduit de formation englobent les professions qui, habituellement, ne réclament tout au plus qu'un diplôme d'études secondaires ou un maximum de deux ans de formation en cours d'emploi selon les termes de la Classification nationale des professions. Les postulants peuvent travailler au Canada deux ans consécutifs, avec la possibilité de renouveler le contrat pour deux ans (maximum quatre ans). À terme, ils sont obligés de retourner dans leur pays d'origine.

Il existe aussi un volet agricole au Projet pilote relatif aux professions exigeant un niveau réduit de formation. Contrairement au PTAS, ce volet n'est pas assorti de restrictions quant au pays d'origine des travailleurs. Les employeurs sont libres de choisir entre le PTAS ou le volet agricole du Projet pilote relatif aux professions exigeant un niveau réduit de formation. On peut penser que ce volet a été ajouté pour contrer l'intégration d'une communauté qui, après des décennies, a commencé à revendiquer le respect de ses conditions de vie et de travail ainsi que leur amélioration.

Programme des aides familiales résidentes (PAFR). Ce programme recrute des personnes pour donner des soins aux enfants ou offrir une aide domestique. Ces personnes doivent respecter des conditions d'embauche très strictes : travailler pour une famille dans une maison privée; vivre avec la famille ou dans la maison où elles offrent leurs soins; disposer d'une chambre privée et meublée dans la maison; être employées à temps plein.

COMMENT CELA FONCTIONNE-T-IL ?

À l'échelle fédérale, deux ministères, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et Centre Service Canada, gèrent le PTET. Pour les employeurs situés au Québec, deux institutions gouvernementales sont impliquées dans le processus : le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) et Emploi-Québec.

Les preuves de pénurie de main-d'œuvre exigées sont faibles. Pour obtenir une autorisation pour accéder à ces programmes, les employeurs doivent démontrer qu'ils ont respecté les normes nationales en matière de recrutement, c'est-à-dire qu'ils ont effectué une démarche d'embauche pour le poste à combler, qu'ils ont déployé des efforts suffisants pour recruter des travailleuses et des travailleurs canadiens ou des résidents permanents et ont des pièces témoignant de l'insuccès de ces démarches.

- « La publication de l'offre d'emploi dans le site Placement en ligne d'Emploi-Québec durant au moins 14 jours civils au cours des trois mois précédant la présentation d'une demande d'avis relatif au marché du travail (AMT);
- « La réalisation d'activités de recrutement similaires conformément aux pratiques de la profession visée (exemples : le recours aux sites Internet de placement reconnus, aux syndicats, aux associations professionnelles, aux centres locaux et régionaux d'emploi, à des centres de ressources communautaires; la publication dans les journaux, bulletins ou revues spécialisées) ».

Emploi-Québec et Service Canada ont cependant établi une liste de 47 professions et métiers soumis à des pressions (sous-entendre pénuries), dispensant ainsi les employeurs de faire la démonstration que chaque poste à combler est en situation de pénurie.

Sources : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Lettre-mémoire adressée à la Commission des relations avec les citoyens*, Québec, 8 octobre 2009, 4 p.; Ressources humaines et Développement des compétences Canada. *Programme des travailleurs étrangers temporaires*, [En ligne] [www.rhdcc.gc.ca/fra/competence/travailleurs_etrangers/index.shtml] (Consulté le 1er mars 2012); Ressources humaines et Développement des compétences Canada. *Programme des travailleurs étrangers temporaires – Embaucher des travailleurs étrangers temporaires au Québec*, [En ligne] [www.rhdcc.gc.ca/fra/competence/travailleurs_etrangers/travailtemp_quebec.shtml] (Consulté le 1er mars 2012).

permanents aussi, ce qui fait que les premiers ne représentent encore et, depuis une décennie, que le tiers de l'ensemble de l'immigration dans une année donnée. Par exemple, entre 2001 et 2010, le nombre de résidents temporaires a grimpé de 19 400 à 30 300. Si l'on ne considère que les travailleuses et les travailleurs étrangers temporaires, ils représentent 22 % de l'immigration totale québécoise.

Si l'on ajoute les accords de mobilité de la main-d'œuvre, la table est mise pour répondre rapidement aux besoins des entreprises sans chercher à former la main-d'œuvre québécoise. Dans le document de présentation du Plan Nord, le gouvernement précise que « [d]es mesures permettant d'accélérer les procédures d'immigration de certains travailleurs spécialisés pourraient même être envisagées »[46]. Ainsi, on peut craindre que le Québec ne suive la voie albertaine et canadienne et privilégie encore plus l'utilisation du PTET. Est-ce que les entreprises minières chinoises importeront des travailleurs et des travailleuses temporaires de leur pays pour exploiter nos ressources ? La question se pose.

46. Québec. *Faire le Nord ensemble, le chantier d'une génération*, Québec, 2011, p. 38.

PARTIE 2
Demain, une vision syndicale du développement de nos richesses

Les cinq chapitres suivants proposent un modèle différent de gestion des ressources naturelles et énergétiques, où l'État serait le maître d'œuvre, au bénéfice de tous et de toutes. L'accent est mis sur les revendications à faire aux gouvernements et sur la définition d'une action syndicale proactive.

Le chapitre 6 présente les structures à mettre en place pour assurer notre souveraineté dans la gestion de nos ressources. Le chapitre 7 propose une réflexion sur une stratégie favorisant la 2e et 3e transformation. Le chapitre 8 se penche sur les principes d'une politique énergétique. Le chapitre 9 discute des conditions nécessaires au développement d'une main-d'œuvre de qualité. Enfin, le chapitre 10 aborde la question de notre action syndicale et citoyenne et de l'acceptabilité sociale.

Avant-propos

L'eau : un débat nécessaire, à un autre moment

L'eau a fait l'objet d'une attention particulière dans la première partie descriptive, car cette ressource est actuellement abondante et constitue un intrant important dans plusieurs processus d'extraction ou d'exploitation d'autres ressources naturelles, dans leur transformation ou encore dans certains procédés industriels. Cette description démontre cependant que l'eau est toujours à part, que l'analyse que l'on peut en faire ne suit pas nécessairement les mêmes principes que ceux applicables aux autres ressources naturelles et énergétiques. Ne serait-ce que parce que l'eau est essentielle à la survie humaine !

Des enjeux importants et complexes se poseront dans les prochaines années, que ce soit l'accès à l'eau potable, l'utilisation en quantité croissante de l'eau dans les industries ou les besoins accrus de traitement de l'eau contaminée. D'autant plus que la marchandisation et la privatisation représentent toujours des menaces. Par exemple, au Québec, il existe des citoyens et des citoyennes qui n'ont pas accès à l'eau potable, dans certaines réserves des Premières Nations ou dans des villages éloignés comme ceux de la Basse-Côte-Nord. En milieu urbain, la réfection des aqueducs est un enjeu majeur et coûteux, créant un terrain fertile pour une tentative de privatisation. L'utilisation industrielle massive de l'eau cause souvent des impacts importants sur la qualité de l'eau et il n'existe pas de contrepartie réellement significative des entreprises pour sa restauration. Enfin, l'eau douce, qui est inégalement répartie sur la planète, deviendra sûrement une ressource de plus en plus stratégique pour différents pays, notamment pour nos voisins du sud.

La FTQ doit donc poursuivre la réflexion sur l'eau comme ressource naturelle et bien commun. Cela se fera toutefois dans un autre lieu et à un autre moment que le présent colloque, puisque la question de l'eau nécessite une attention toute particulière.

CHAPITRE 6
L'ÉTAT, LE MAÎTRE D'ŒUVRE

Reprendre le contrôle sur nos richesses est une responsabilité de l'État. Ces ressources naturelles et énergétiques appartiennent au peuple québécois et l'État en est le fiduciaire. Il doit donc mettre en œuvre des politiques qui valorisent ces richesses et en maximisent les bénéfices pour les générations actuelles et futures. Les moyens d'assurer ce contrôle sont multiples et peuvent varier selon les différents secteurs. La FTQ soumet au débat diverses propositions ou questionnements qui concernent le rôle de l'État.

Les moyens du contrôle étatique des ressources

On confond souvent contrôle étatique et nationalisation. La FTQ croit que le contrôle d'une ressource par l'État ne passe pas uniquement par une nationalisation. Le contrôle étatique s'établit par l'imposition d'un ensemble de règles contraignantes. Cela peut s'exprimer dans la création d'une société d'État, dans une société hybride publique-privée où la propriété publique est majoritaire, dans une participation publique minoritaire dans des entreprises privées, dans une aide publique conditionnelle, dans un système renforcé de redevances, par un resserrement des conditions d'investissement minimales liées à l'octroi de permis ou par une réglementation environnementale forte.

DEUX PRÉMISSES : UNE VOLONTÉ POLITIQUE ET UNE VISION COHÉRENTE

Les pays qui ont réussi à tirer le meilleur parti de leurs ressources naturelles et énergétiques sont ceux qui ont exprimé une volonté politique claire en faveur d'une gestion collective des ressources. En Norvège, par exemple, dès 1971, une déclaration gouvernementale, qui visait à ce que l'exploitation des ressources pétrolières bénéficie à l'ensemble de la population, affirmait que « [l]es activités entreprises sur le plateau continental norvégien doivent être placées sous la direction et le contrôle de la nation »[47]. Ne devrions-nous pas nous aussi réclamer du gouvernement une politique globale de développement des ressources naturelles et énergétiques ? Une telle politique pourrait être l'expression d'un engagement ferme du gouvernement envers un contrôle étatique des ressources, leur valorisation dans le respect de l'environnement tout en maximisant les retombées économiques et sociales au bénéfice de la population, mais aussi des générations futures. Aussi, cette politique pourrait incorporer une série de principes directeurs, développer une vision globale s'inscrivant dans le long terme, afficher les grandes orientations en matière de développement des ressources, prévoir la mise en place de mécanismes pour en assurer la pérennité, etc.

La volonté politique ne suffit pas. Il faut que le gouvernement du Québec ait une vision cohérente du développement des ressources naturelles et énergétiques. À l'heure actuelle, cette cohérence est loin d'être au rendez-vous. Le gouvernement agit à la pièce, avec des allers-retours parfois étonnants : abolition de la division Pétrole et gaz d'Hydro-Québec; privatisation des actifs de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP), de la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) et de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR), qui ont perdu leur expertise au fil des années; création de Ressources Québec (RQ), une société avec des mandats dans les secteurs minier, pétrolier et gazier sur l'ensemble du territoire québécois sans y intégrer ou clarifier les rôles de la nouvelle Société du Plan Nord ou du Fonds du Plan Nord; annonce d'un projet de loi sur les hydrocarbures qui n'a pas encore vu le jour.

LA NATIONALISATION : PAS PARTOUT…

Dans le feu de l'action médiatique entourant le Plan Nord, certains chercheurs et groupes syndicaux ont soulevé la possibilité de nationaliser l'ensemble des ressources naturelles et énergétiques. Une nationalisation suppose une prise de contrôle des moyens de production d'une entreprise existante. Nationaliser un secteur signifie que l'État contrôle la plupart des moyens de production des entreprises présentes dans ce secteur.

Il n'est peut-être pas réaliste de nationaliser tous les secteurs des ressources naturelles et énergétiques. Par exemple, dans le seul secteur minier, où gravitent de grandes entreprises multinationales très riches, le rachat d'une seule entreprise sur le territoire pourrait coûter plusieurs milliards de dollars. Dans d'autres secteurs, là où il existe peu ou pas d'entreprise de production, la nationalisation pourrait être beaucoup moins coûteuse, comme dans l'éolien par exemple.

47. Ryggvik, Helge. *Pétrole – L'expérience norvégienne : un outil de gestion des ressources ?*, Centre de technologie, d'innovation et de culture, Université d'Oslo, 2010, non paginé.

LA SOCIÉTÉ D'ÉTAT

Un instrument efficace pour assurer le contrôle étatique est la société d'État, un outil privilégié d'intervention gouvernementale dans l'économie et un partenaire influent dans des projets structurants pour le Québec. Une société d'État offre une plus grande transparence et une plus grande imputabilité que l'entreprise privée, notamment parce qu'elle est soumise aux règles de bonne gouvernance de l'administration publique et qu'elle a l'obligation de rendre des comptes aux Québécois et aux Québécoises. Le Québec possède déjà des sociétés d'État sectorielles (SOQUEM, SOQUIP, REXFOR, etc.) qui peuvent devenir des leaders très actifs, si leur mandat leur accorde un contrôle étendu sur les activités d'exploration ou d'exploitation réalisées par les entreprises privées. Dans son dernier budget, le gouvernement a élargi les mandats de la SOQUEM et de la SOQUIP en les confinant, toutefois, au seul domaine du capital de risque et toujours sous la tutelle d'Investissement Québec (IQ).

Le gouvernement du Québec s'apprête à créer une nouvelle société territoriale plutôt que sectorielle, la Société du Plan Nord. Celle-ci ne satisfait pas les critères d'une véritable société d'État telle que nous l'entendons. Sa mission est vague et est essentiellement limitée à un rôle de coordination : « … de contribuer au développement intégré et cohérent du territoire du Plan Nord, en conformité avec le contenu des plans quinquennaux relatifs au Plan Nord élaborés par le gouvernement »[48]. Mais quels ministères seront invités à concocter cet exercice quinquennal ? Que comprendront ces plans ? Quels projets seront priorisés ? Et selon quels critères ?

LES LEVIERS FINANCIERS

Reprendre le contrôle de nos ressources naturelles et énergétiques commande aussi que l'État participe étroitement aux projets de leur développement. Pour y arriver, le gouvernement doit utiliser tous les leviers financiers qu'il possède : la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), IQ jusqu'aux plus petits fonds régionaux et locaux de capitalisation (FIER et autres fonds). Les sociétés publiques de financement constituent un des instruments essentiels d'une stratégie cohérente de développement des richesses. Elles sont des partenaires incontournables pour financer des projets structurants, souvent en partenariat avec les fonds fiscalisés que sont le Fonds de solidarité FTQ, le Fondaction de la CSN et Capital régional et coopératif Desjardins. Aussi, ces institutions publiques doivent être suffisamment fortes pour investir dans des projets d'envergure qui demandent une capitalisation importante.

La prise de participation

Plusieurs observateurs de la scène économique estiment que le Québec pourrait utiliser la structure d'une société d'État existante ou faire appel à la CDPQ ou à IQ pour se réapproprier le contrôle de nos richesses. Jacques Parizeau était un de ceux-là : il a proposé d'assujettir toute forme d'aide publique à un mécanisme de réciprocité qui obligerait les entreprises à céder une participation équivalente de leur actionnariat.

Après avoir dénoncé ces propositions, le gouvernement a fait volte-face lors du dernier budget : un programme de prise de participation a été mis de l'avant. Par l'entremise de sociétés de capital de risque existantes (notamment la SOQUEM) et nouvelles (RQ, via le

DERNIÈRE HEURE !

Budget 2012-2013 : prise de participation

Le gouvernement a présenté une stratégie dite prudente et équilibrée qui détaillent les types de projets pour lesquels le gouvernement entend prendre des participations, d'abord dans des projets miniers et, éventuellement, dans des projets sur les hydrocarbures.

- Projets d'exploitation : Ressources Québec disposera d'une capitalisation de 1 milliard de dollars (500 millions l'an passé, augmentés d'un autre 500 millions);
- Projets d'exploitation : le gouvernement négociera une participation en échange d'une aide gouvernementale. Par exemple, il peut s'agir d'un soutien à la construction d'infrastructures ou de la détermination d'un tarif pour l'électricité;
- Projets d'exploration : le gouvernement bonifiera le crédit d'impôt remboursable relatif aux ressources en échange d'une participation;
- Projets d'exploration : le gouvernement souhaite participer aux efforts d'exploration et de mise en valeur.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 17.

48. Québec. *Projet de loi no 27, Loi sur la Société du Plan Nord*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2011, [En ligne] [www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-27-39-2.html].

fonds Capital Mines Hydrocarbures pour les projets des ressources non renouvelables), le gouvernement entend promouvoir la prise de participation. Mais les sommes consenties sont très faibles : 1 milliard de dollars pour RQ, alors que le budget du Plan Nord est de 33 milliards sur vingt-cinq ans et de 11 milliards sur cinq ans.

D'entrée de jeu, nous nous réjouissons que le gouvernement s'engage dans cette voie, car il est alors en mesure d'établir les mécanismes à implanter pour s'assurer que l'État récolte sa juste part des bénéfices. Une bonne partie des profits découlant de la mise en valeur de ces ressources devrait impérativement revenir à la population du Québec. Toutefois, les détails de ces prises de participation dans les entreprises n'ont pas encore été dévoilés. En des termes très vagues, le gouvernement affirme vouloir obtenir le maximum… Or, si le gouvernement paie des actions au prix du marché pour une ressource qui nous appartient, cela ne nous semble pas être une voie gagnante pour le Québec. Nous estimons que pour tout projet de développement des ressources, le gouvernement devrait affirmer qu'il conservera une part déterminée de la propriété, sans avoir à débourser de l'argent. Il importe que les sociétés d'État possèdent le degré de contrôle sur les différents projets d'exploitation des richesses à la hauteur de la mise de fonds qu'elles effectuent.

La CDPQ

Jusqu'à ce jour, la Caisse n'a pas été mise à contribution. Pourtant, sa loi fondatrice indique qu'elle « … a pour mission de recevoir des sommes en dépôt conformément à la loi et de les gérer en recherchant le rendement optimal du capital de ses déposants dans le respect de leur politique de placement tout en contribuant au développement économique du Québec[49]. » La CDPQ devrait donc jouer un rôle de premier plan dans le développement des ressources naturelles et énergétiques québécoises, d'autant plus que ces projets appellent une forte capitalisation, ce que possède la Caisse. Actuellement, les sommes qu'elle investit dans ce secteur profitent au développement ailleurs au Canada. Une note de recherche de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC)[50], qui a analysé les placements directs en actions de la Caisse, démontre qu'elle investit presque le double dans trois entreprises du secteur des sables bitumineux en Alberta que dans les 45 entreprises québécoises inscrites en Bourse présentes dans son portefeuille. Ces placements dans les entreprises sises en Alberta vont à l'encontre, d'une part, de sa mission première, soit d'assurer le développement économique du Québec et, d'autre part, des objectifs de lutte aux changements climatiques du gouvernement du Québec.

LES REDEVANCES : DES PRINCIPES DE BASE

La fiscalité est un autre outil à la disposition de l'État pour aller chercher sa part auprès des entreprises qui exploitent les richesses naturelles et énergétiques. La redevance est un des éléments de cette fiscalité globale, comme le sont les crédits d'impôt remboursables, les déductions fiscales et les allocations diverses qui permettent aux entreprises de réduire leurs impôts. Malgré les hauts cris de divers intervenants, de l'industrie minière notamment, il faut réfuter l'importance de la fiscalité et des redevances dans la décision d'une entreprise d'investir ou pas dans un pays; ce ne sont que des facteurs parmi d'autres.

Les modèles de redevances sont aussi variés qu'il y a de pays. Quel est le meilleur modèle à mettre en place ? Quel devrait en être le taux ? Laissons aux experts le soin de faire des propositions et de les analyser.

La FTQ est d'avis qu'il faut voir les redevances comme une compensation et non une taxe. En effet, les redevances sont le prix demandé aux entreprises pour exploiter des ressources qui sont, pour la plupart, non renouvelables. Elles sont, en quelque sorte, un instrument pour dédommager la population. Les revenus qu'on en tire doivent devenir un levier de développement pour le Québec. La FTQ propose que les nouveaux régimes soient élaborés en s'appuyant sur un certain nombre de principes et qu'ils puissent récolter plus de revenus qu'ils n'en génèrent actuellement.

Principe 1 : prendre le temps qu'il faut

Les ressources naturelles et énergétiques sont ici, sur notre territoire. Ce sont des facteurs de production ou des intrants dans un processus de transformation qui ne sont pas mobiles. Les entreprises n'y peuvent rien. Mais nous tenons le gros bout du bâton pour nous servir de ce levier afin de, par exemple, ralentir le rythme d'exploitation des ressources. Le gouvernement donne, en effet, l'impression que tout se fait dans la précipitation : l'aval aux projets miniers et hydroélectriques du Plan Nord, l'exploitation des gaz de schiste, etc. Pourtant, il y a une offre excédentaire

49. Québec. *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, L.R.Q., chapitre C-2, article 4.1, Québec, Éditeur officiel du Québec, [En ligne] [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FC_2%2FC2.htm].

50. Pineault, Éric et François L'Italien. *Se sortir la tête du sable – La contribution de la Caisse de dépôt et placement du Québec au développement des énergies fossiles au Canada,* [Notes de recherche de l'IRÉC], Montréal, février 2012, 21 p.

d'hydroélectricité ainsi que de gaz naturel. La demande mondiale pour un bon nombre de minerais restera élevée. Si l'on ne les exploite pas aujourd'hui, ces ressources, surtout les minerais et les hydrocarbures, n'en vaudront que plus cher plus tard ! Durant cette période, nous pourrons réfléchir collectivement pour identifier le modèle le plus approprié, en particulier pour les ressources qui ne sont pas renouvelables, pour lesquelles nous pouvons établir un rythme qui inscrit leur exploitation dans la durée et, à terme, dans la nécessaire reconversion vers d'autres activités. L'exploitation de ces ressources doit permettre la construction d'une société meilleure, plus égalitaire en termes de qualité de vie et de vitalité régionale, et plus respectueuse de l'environnement.

Principe 2 : la ressource a une valeur

Dans les différents modèles de redevances qui ont été mis en œuvre au Québec, on a vu que le gouvernement reconnaissait une valeur à la ressource avant même son exploitation. C'est le cas, notamment, pour la forêt et les hydrocarbures desquels le gouvernement perçoit ou percevra des redevances basées sur la valeur de la ressource. La seule ressource naturelle qui échappe à cette règle est le minerai. Et pourtant, s'il existe une ressource qui a une valeur avant même son extraction, c'est bien celle-là ! Dans un contexte où la demande mondiale pour les métaux est à la hausse, surtout celle en provenance des pays en émergence, les prix augmentent et resteront élevés à l'avenir. Or, le gouvernement du Québec ne perçoit des redevances que s'il y a des profits au bout du processus et pas du tout sur la valeur du minerai extrait.

Principe 3 : suffisamment élevées pour préparer demain

Les gisements de minerai et d'hydrocarbures, ressources non renouvelables, finissent par s'épuiser. Pour cette raison, l'État doit être compensé. En effet, il y a un coût à consommer ces ressources minérales non renouvelables aujourd'hui, car une fois exploitées, elles n'existent plus. L'application de la redevance pour les ressources non renouvelables devrait permettre de recueillir suffisamment de revenus, et ce, à un niveau supérieur à la moyenne des rentrées fiscales des autres secteurs, afin d'anticiper la transition lorsque les ressources seront épuisées. Autrement dit, l'objectif est de prévoir suffisamment d'argent pour préparer l'économie de demain, après le boom minier ou l'après-pétrole.

Quant à la forêt, une ressource semi-renouvelable qui doit être régénérée naturellement ou par une action humaine, la récolte ne doit pas dépasser le rythme de renouvellement de la ressource et les redevances doivent servir notamment à compenser les coûts du reboisement qui seront maintenant assumés par l'État. Là aussi, il faut prévoir les coûts des nécessaires reconversions économiques des communautés mono-industrielles.

L'électricité est essentiellement une source d'énergie renouvelable. Il faut cependant prévoir que les revenus tirés des redevances puissent payer le coût du remplacement des équipements (barrages, lignes de transport, etc.) à la fin de leur vie utile.

Renouvelables ou non renouvelables

Les ressources naturelles renouvelables sont celles qui peuvent être remplacées ou reconstituées soit naturellement (ex. : eau, soleil) ou par une action humaine (ex. : eau). Il y a aussi celles qui sont disponibles en quantité quasi illimitée, comme l'eau. Dans ce dernier cas, c'est la préservation de sa qualité qui compte en premier lieu.

Les ressources naturelles non renouvelables sont celles dont la régénération s'étend sur une trop longue période, des milliers, voire des millions d'années, pour que l'on assiste à son renouvellement. Ce sont des ressources qui sont en quantité limitée. Les minerais, le pétrole et le gaz sont des ressources non renouvelables.

Certaines ressources sont considérées comme semi-renouvelables en ce sens qu'elles ne sont pas disponibles en quantité illimitée et prennent tout de même un certain temps pour se renouveler. La forêt entre dans cette catégorie. Un arbre prend entre cinquante à cent ans (selon la région) pour devenir mature et pour qu'il puisse être récolté. Il est important, alors, que le rythme d'exploitation de la ressource ne dépasse pas le cycle de son renouvellement.

Source : Wikipédia. Différentes pages, [En ligne] (Consultées en décembre 2011).

LE PARTAGE DES RICHESSES : À QUI ? COMMENT ?

L'usage des revenus tirés des permis et des redevances entraîne deux types de réflexion : faut-il ou non décentraliser la gestion de ces revenus ? Et quel mode de gestion est le plus approprié ?

Entre décentralisation et centralisation ?

Pour la FTQ, il est clair que les richesses naturelles et énergétiques appartiennent à l'ensemble de la collectivité québécoise. Actuellement, les redevances des ressources naturelles et énergétiques sont versées au gouvernement québécois. Les sommes sont assez minimes, surtout dans le secteur minier.

Les personnes qui militent pour la décentralisation le font surtout parce que les inconvénients, parfois majeurs, de l'exploitation des ressources sont vécus dans des régions, des municipalités ou des communautés particulières. Des coûts y sont souvent associés : par exemple, il faut construire des logements supplémentaires et le coût de l'ensemble des logements augmente; on manque de garderies ou d'écoles; les services de santé deviennent engorgés; l'entretien des routes devient plus coûteux, etc.

Pour la FTQ, les revenus devraient être centralisés, mais des sommes devraient être retournées dans les régions, les municipalités ou les communautés afin de compenser les coûts supplémentaires qui doivent y être assumés. Ces programmes ne devraient pas être négociés au cas par cas, par exemple entre une entreprise et une municipalité. Des règles devraient être prévues, après enquête dans les lieux touchés et après des débats sociaux. Les règles devraient être assez souples pour accommoder les différences, mais assez contraignantes pour que les redevances internalisent ces coûts. De plus, pour ce qui est des ressources non renouvelables, il faudrait prévoir des sommes consacrées à la reconversion économique (voir chapitre 7).

Entre fonds spéciaux et fonds global ?

Actuellement, les redevances hydrauliques, minières, pétrolières et forestières ainsi que les éventuels profits découlant des prises de participation du gouvernement dans les entreprises privées sont canalisés vers différents fonds. Une bonne partie est dirigée vers le Fonds des générations ou d'autres fonds spéciaux qui sont sous la gouvernance directe de différents ministères. C'est le cas, par exemple, du Fonds des ressources naturelles et du Fonds vert. Un nouveau fonds vient d'être créé dans le dernier budget : le fonds Capital Mines Hydrocarbures qui gérera du capital de risque. Les décisions gouvernementales d'y consacrer ces sommes ont été prises sans réel débat de société.

La FTQ croit que mettre ces sommes dans un fonds global peut, en principe, être une avenue souhaitable. Cependant, nous n'avons pas été d'accord avec la création du Fonds des générations dont l'unique mission consiste à rembourser la dette. Le gouvernement, par la présence de ce fonds, justifie le versement des redevances des

LES MÉTALLOS SE PRONONCENT !

« RÉSOLUTION 12 – Un développement intelligent du secteur minier »

« [...] QU'IL SOIT RÉSOLU QUE le Syndicat des Métallos appuie le développement minier, y compris dans le contexte du Plan Nord, dans la mesure où celui-ci est respectueux de l'environnement, des communautés locales et permette des retombées économiques pour l'ensemble des Québécois.

« QU'IL SOIT RÉSOLU QUE le Syndicat des Métallos, de concert avec la FTQ, étudie différentes formes de régimes de taxation des entreprises minières, notamment au chapitre des redevances et de l'impôt, pour que le Québec puisse prélever une part plus significative des profits et de la valeur des ressources extraites du sol québécois, afin de financer les programmes sociaux, non seulement dans le budget courant, mais aussi à long terme.

« QU'IL SOIT RÉSOLU QUE le Syndicat des Métallos, de concert avec la FTQ, prône une prise de participation de l'État québécois dans les projets de développement minier, en contrepartie des investissements effectués dans les infrastructures, et que les bénéfices qui en découleront puissent être affectés au financement à long terme des programmes sociaux dans l'ensemble du Québec.

« QU'IL SOIT DE PLUS RÉSOLU QUE le Syndicat des Métallos, de concert avec la FTQ, mette de l'avant l'idée qu'une portion des sommes récoltées par Québec, en lien avec l'activité minière, puisse être attribuée à la conversion des économies locales et régionales lorsque les mines seront fermées.

« QU'IL SOIT ENFIN RÉSOLU QUE le Syndicat des Métallos, de concert avec la FTQ, intervienne auprès du gouvernement du Québec pour que celui-ci oblige les compagnies minières à contribuer financièrement et logistiquement à la formation de la main-d'œuvre, et à se responsabiliser quant aux effets de l'activité minière sur les municipalités et les communautés en investissant dans les infrastructures et les équipements. »

Source : Syndicat des Métallos. *Cahier des résolutions*, 47e assemblée annuelle, Sherbrooke, 16 au 18 novembre 2011, p. 11-12.

ressources naturelles et énergétiques pour des motifs d'équité intergénérationnelle. À notre avis, la meilleure façon d'assurer l'équité intergénérationnelle consiste à s'engager dans une vision de long terme : celle d'un développement durable comprenant une reconversion des économies locales et une diversification économique du Québec, une meilleure gestion des ressources, des investissements dans des services publics accessibles et de qualité, la promotion de technologies vertes, des actions pour diminuer les gaz à effet de serre, etc.

Faut-il créer un nouveau fonds souverain ou utiliser le fonds souverain qu'est la CDPQ qui gère d'ailleurs le capital du Fonds des générations ? Encore faut-il que les revenus recueillis en valent le coup. Or, le régime minier actuel ne procure que des redevances minimales. De plus, les éventuels revenus provenant des gisements d'hydrocarbures sont toujours hypothétiques.

Le secteur minier : un virage essentiel

L'actuelle Loi sur les mines instaure un régime qui est si peu contraignant qu'il en devient ridicule en comparaison avec ce qui se fait dans d'autres pays. En déposant le projet de loi 14, qui modifie la loi et qui, au moment d'écrire ces lignes, est toujours en débat à l'Assemblée nationale, le gouvernement considère que les changements qu'il a apportés sont importants et suffisants pour répondre à la nouvelle réalité économique des entreprises minières.

La FTQ reconnaît que certaines modifications sont des pas dans la bonne direction : rehausser de 70 % à 100 % le pourcentage de la couverture des garanties financières pour la restauration des sites miniers; augmenter le coût des amendes; refuser l'activité minière sur les territoires urbanisés et les zones affectées à la villégiature. Mais le cœur du problème demeure entier. L'ensemble du projet de loi s'appuie toujours sur l'esprit du libre accès à la ressource, dénoncé par tous ! Cette loi doit être réformée en profondeur pour mieux encadrer l'accès aux ressources, le processus d'attribution des permis et le rythme d'exploitation, tout en retirant une rente économique adéquate.

L'ATTRIBUTION DES PERMIS : TOUJOURS L'ESPRIT DU LIBRE ACCÈS À LA RESSOURCE *(FREE MINING)*

Pour assurer un meilleur contrôle étatique de la ressource, l'attribution et la gestion des permis (claim) doivent être modifiées. Le gouvernement a proposé des modifications pour les hydrocarbures, mais n'a pas voulu y inclure le secteur minier. Il serait, en effet, intéressant de reprendre le contrôle en se réappropriant les claims et en les vendant à l'enchère pour en tirer un meilleur prix.

Quant aux territoires déjà jalonnés à rabais et qui n'ont pas encore fait l'objet de travaux d'exploration, une façon pour l'État d'en recouvrer une partie est de resserrer sensiblement les conditions d'investissement minimales liées à l'octroi de permis. Actuellement, les entreprises n'ont qu'à réaliser des dépenses insignifiantes sur le terrain pour conserver leur permis. Si le gouvernement augmente sensiblement les montants d'investissements obligatoires, vraisemblablement, certains promoteurs n'engageront pas de telles sommes. À défaut de les réaliser, les entreprises devront impérativement remettre leur permis au gouvernement.

Présentement, les tarifs demandés aux minières sont minimaux et les exigences d'investissement pour les conserver, quasi symboliques ! En principe, ces frais devaient compenser minimalement les coûts associés au contrôle de la production, à l'inspection des installations, à la gestion de l'environnement, etc. Dans son dernier budget, le gouvernement a annoncé le relèvement du prix des permis pour le secteur minier, les détails venant plus tard. Il ne s'attend, cependant, qu'à une hausse globale de 25 %, ce qui comprend aussi les nouvelles explorations ou mines. Autrement dit, pour des entreprises multinationales dont les revenus sont phénoménaux, il ne s'agit là que de grenailles !

L'idée de soumettre graduellement aux enchères l'attribution des permis est une méthode que le gouvernement applique déjà pour le quart des forêts des terres publiques et qu'il entend utiliser pour les gaz de schiste (budget 2010-2011) ainsi que le pétrole (budget 2012-2013). Seul le secteur des mines échappe à cette pratique. On peut supposer que le gouvernement subit d'énormes pressions du lobby minier, qui l'empêchent de reprendre le contrôle du secteur minier.

LE DROIT D'EXPROPRIER : ENCADRONS-LE !

Le régime minier oblige les entreprises à obtenir une autorisation écrite des propriétaires pour avoir accès à leur terrain, dans le cadre des travaux d'exploration et d'exploitation. Dans une telle négociation, le rapport de force entre les parties est visiblement débalancé, les propriétaires étant plutôt démunis pour discuter avec des spécialistes aguerris qui disposent de toutes les expertises nécessaires pour mener à bien ce type de négociation et obtenir une entente. Il n'est sûrement pas farfelu de croire que, dans cette joute inégale, plusieurs propriétaires n'ont pas tiré le maximum de ce qu'ils auraient pu obtenir, en plus de négocier avec l'épée de Damoclès

au-dessus de la tête, à savoir la menace d'être expropriés, à défaut d'entente, aux conditions du gouvernement. Présentement, aucune aide ou accompagnement juridique n'est prévu pour les citoyens et les citoyennes aux prises avec ces grandes entreprises.

Dans son budget de 2010-2011, le gouvernement annonçait la mise en place d'un cadre légal et réglementaire prévoyant des normes à respecter dans les futures ententes, sans pour autant retirer le droit d'exproprier. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Toutefois, la FTQ demande l'instauration d'un système d'arbitrage pour dénouer les impasses, un droit d'appel des décisions d'expropriation ainsi qu'une aide juridique pour les citoyens et les citoyennes aux prises avec ces grandes entreprises.

UNE NÉCESSAIRE RÉVISION DU MODÈLE DE REDEVANCES

Encore une fois, seul le secteur minier a échappé à une révision de son régime de redevances. Pourtant, il est démontré que le Québec dispose d'une marge de manœuvre. De plus, d'autres solutions en matière de redevances existent.

Une réelle marge de manœuvre

Est-ce que Québec peut demander davantage aux grandes multinationales qui exploitent nos ressources minières sur le territoire ? Certainement ! Présentement, les montants des redevances ne représentent que 4,5 % de la valeur extraite (soit 305 millions de dollars sur 6 770 millions en 2011). Comme la valeur ira croissante au cours des prochaines années en raison de la forte demande mondiale et que le gouvernement, selon les dernières prévisions budgétaires, ne récoltera qu'un maigre 378 millions de dollars, en moyenne, par année pour les cinq prochaines années, il y a lieu d'agir !

Aussi, des conclusions de plusieurs études réalisées par des *think tanks* de droite viennent appuyer, probablement bien involontairement, le postulat que le gouvernement du Québec dispose d'une certaine marge de manœuvre pour taxer davantage les minières. D'abord, une étude de l'Institut Fraser confirme que le Québec, avec son 4e rang mondial au titre de meilleur endroit pour investir, peut de toute évidence resserrer son régime de redevances sans nuire à l'investissement.

Une étude de PricewaterhouseCooper[51] qui compare le fardeau fiscal d'une entreprise minière fictive pour les provinces canadiennes conclut que le Québec va chercher présentement 40,9 % des profits miniers en termes d'impôts fédéral et provincial et de redevances. Une étude de Grant Thornton[52] évalue le seuil de tolérance quant au niveau d'imposition acceptable aux yeux des entreprises minières, pour poursuivre leurs activités sur un territoire donné. Au-delà de 50 % des profits, les entreprises envisageraient la possibilité de quitter le territoire. Entre l'hypothétique 40,9 % et le possible 50 %, Québec dispose d'une indéniable marge de manœuvre pour augmenter la contribution des entreprises minières au trésor public.

Un régime fiscal désavantageux : une industrie minière moins présente ? Pas sûr !

On entend couramment dire qu'un régime fiscal moins avantageux pourrait nuire au développement des industries sur notre territoire. Ce discours est très présent dans l'industrie minière, alors que le Québec est l'un des pays les plus accueillants, au 4e rang sur 79 pays (chaque province canadienne est cotée comme un pays), selon une étude récente de l'Institut Fraser. Celui-ci se plaint que le Québec a glissé du premier rang, occupé entre 2007 et 2010, parce qu'il a quelque peu resserré le modèle de redevances minières dans le budget 2010 et a annoncé une refonte de la Loi sur les mines. Ce n'est cependant pas un palmarès dont on devrait être fier, puisque cela indique surtout qu'on contrôle peu ou pas nos ressources minières, ce qui fait le bonheur d'une industrie riche par ailleurs.

De plus, la fiscalité n'est pas nécessairement le critère le plus déterminant dans la décision d'investir. Les entreprises analysent les différents pays, en tenant aussi compte des facteurs pouvant perturber la stabilité de l'environnement (risques politiques, sociaux, etc.) que de ceux pouvant affecter leurs coûts (obligations sociales et environnementales ou fiscalité). Lorsque Québec a un peu serré la vis aux minières, en 2011, aucune entreprise n'a menacé de quitter le territoire. L'Australie, dont l'activité minière représente une part importante du PIB (environ 25 %), ne craint pas d'être plus contraignante avec l'industrie, ce qui lui vaut, selon l'Institut Fraser, d'occuper entre le 11e et le 38e rang, selon ses provinces.

Source : McMahon, Fred, et Miguel Cervantes. *Survey of Mining Companies 2010/2011*, Vancouver, mars 2011, 98 p.

51. PricewaterhouseCoopers. *Digging Deeper – Canadian mining taxation*, Toronto, 2011, p. 3.

52. Grant Thornton. *Faire face à un avenir incertain : l'intervention gouvernementale menace le secteur minier mondial*, 2011, document non paginé.

Redevances : d'autres modèles à examiner

La FTQ déplore vivement que le gouvernement ait refusé de réviser le pourtant très critiqué régime de redevances minières actuel, d'autant plus qu'on oublie trop souvent que ce modèle inclut de généreuses incitations fiscales. Plusieurs observateurs proposent des modèles différents, offrant un partage équitable des bénéfices générés par l'industrie minière, mais aucun n'a été retenu jusqu'à ce jour.

Par exemple, la coalition Pour que le Québec ait meilleure mine ! propose l'introduction d'une redevance plancher basée sur la valeur brute produite plutôt que sur les profits. Selon cette coalition, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador, de même que l'Australie, la Chine, l'Inde et certains états américains appliquent ce type de redevance. Cette redevance plancher est alors considérée comme un seuil minimal qui compense l'épuisement de la ressource. C'est un modèle assez facile à administrer : on multiplie le nombre de tonnes de minerai par leur valeur.

D'autres pays ont adopté des modèles mixtes où l'on retrouve à la fois une redevance sur la valeur vendue et une autre sur les profits. Des pays comme l'Australie et l'Inde prélèvent un impôt exceptionnel sur les profits se situant au-delà de la moyenne des profits des autres secteurs d'activité. Pris dans son ensemble, le modèle australien est mixte : le gouvernement fédéral australien impose les profits à un taux de 30 % alors que les provinces ont adopté un modèle de redevances sur la valeur. Il est intéressant de noter que l'Australie-Occidentale a adopté un modèle de redevances à paliers multiples en fonction du degré de transformation de la matière : lorsque le minerai est peu transformé, le taux est de 7,5 % de la valeur; lorsque le minerai est transformé, le taux diminue à 2,5 %.

D'autres observateurs sortent carrément des sentiers battus et proposent des modèles alternatifs qui n'ont pas nécessairement cours dans d'autres pays. Ainsi, un professeur émérite de stratégie à l'UQAM[53] propose d'imposer les entreprises minières sur la base de leur rendement interne, qui dépasse de loin ce qu'on peut observer dans d'autres secteurs d'activité. La plupart des entreprises utilisent, comme taux minimum acceptable, un seuil de 12 %[54]. Si elles évoluent dans un secteur ou un marché plus volatil, les entreprises recherchent des rendements plus élevés (par exemple 20 % à 30 %) de manière à être compensées pour un risque plus élevé ou pour attirer des investisseurs. Selon PricewaterhouseCoopers, le régime de redevances actuel procure des rendements internes variant entre 71 % à 78 %[55], ce qui avantage fortement les minières. Une des propositions est donc de fixer le niveau des redevances de manière à offrir aux entreprises minières un taux de rendement interne plafond pouvant aller de 25 % à 30 %. D'autres propositions visent des régimes mixtes.

Le rendement interne : une définition

Le rendement interne est défini comme le rendement attendu sur le capital. C'est un indicateur de la profitabilité des projets d'investissements. Plus le taux de rendement interne d'un projet d'investissement est élevé, plus il est attrayant aux yeux des investisseurs. Ainsi, un projet d'investissement devient intéressant seulement si son taux de rendement interne est supérieur à un taux de rendement minimum acceptable, compte tenu des risques qu'il comporte.

Le secteur énergétique : la nationalisation, une option possible

À l'heure du réchauffement climatique, l'énergie est au centre des débats pour endiguer la crise environnementale. L'énergie est au cœur de la satisfaction de nos besoins les plus fondamentaux et, à ce titre, peut être considérée comme un service public essentiel. Elle est aussi une nécessité économique pour alimenter les entreprises qui produisent des biens et des services. De bons emplois découlent des industries qui créent directement de l'énergie, mais aussi dans les industries qui dépendent de sources importantes d'énergie telles les alumineries, les pâtes et papiers, la pétrochimie, la sidérurgie, etc. Plusieurs membres de la FTQ travaillent dans ces secteurs.

La FTQ croit qu'il faut développer une vision globale du secteur énergétique, dans le cadre de la poursuite de la nationalisation des différentes ressources énergétiques. Pour ce faire, nous proposons la création d'un organisme de réflexion et d'encadrement des différentes filières énergétiques, la création d'une société d'État pour la gestion des hydrocarbures – si l'on choisit de les exploiter – et l'élargissement du mandat d'Hydro-Québec à l'ensemble de la filière électrique.

53. Allaire, Yvan. « Pour un nouveau modèle d'affaires dans le secteur minier québécois », *Vie économique*, Québec, volume 3, numéro 2, 13 p.

54. S'appuie sur le taux de rendement moyen généré par le S&P 500.

55. PricewaterhouseCoopers. *Digging deeper – Canadian mining taxation*, Toronto, 2011, p. 3.

Nationalisation : positions des syndicats affiliés

Trois syndicats ont pris formellement position en faveur de la nationalisation.

Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA Québec)

Dans le cadre d'une réunion du Conseil québécois en novembre 2011, les personnes déléguées ont adopté à l'unanimité la recommandation suivante : « Je recommande que nous réclamions que le gouvernement du Québec nationalise toute forme de production énergétique au Québec. »

Source : TCA-Québec. *Plus que jamais, il faut riposter ! Rapport de Jean-Pierre Fortin, directeur québécois des TCA,* Montréal, novembre 2010, p. 23.

Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)

Depuis toujours, ce syndicat a pris de multiples positions en faveur du maintien d'Hydro-Québec comme société publique et de lui conserver l'exclusivité de la production, du transport, de la répartition et de la distribution électrique. Dans sa politique sur l'énergie électrique, le SCFP dit « croire à la propriété, à l'exploitation et au contrôle public de toutes les formes de production, de transport et de distribution de l'énergie – petites et grandes, existantes et nouvelles » (p. 4). Le SCFP a mené une campagne pour promouvoir sa politique entre 2009 et 2011.

Plus spécifiquement, le Syndicat des employé-e-s de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, section locale 2000, SCFP-FTQ, a adopté une déclaration où il est notamment affirmé :

« Qu'Hydro-Québec soit confirmée comme le seul maître d'œuvre pour combler les besoins énergétiques du Québec;

« Que le gouvernement nationalise la production privée existante et qu'il mette fin à toutes formes de production privée d'électricité dans le futur;

« Que le gouvernement maintienne le pacte social établi avec la population du Québec lors de la nationalisation;

« Que le gouvernement nationalise la distribution, le transport et la prospection du gaz naturel sur le territoire du Québec. »

Le Syndicat des employés-e-s de métiers d'Hydro-Québec (section locale 1500) a adopté une résolution qui déclare notamment que :

« … l'exploitation de tous les sites de production doit demeurer sous le gouvernement d'Hydro-Québec; (…) toute la production d'électricité au Québec, quelle qu'en soit la nature, doit demeurer publique et les ressources énergétiques du Québec ne doivent en aucun temps être livrées aux mains d'entreprises privées ».

Une résolution conjointe des sections locales 1500, 2000 et 4250, qui demande au SCFP national d'élaborer et d'adopter une politique énergétique, énonçait notamment les principes suivants :

« 10. Toute nouvelle production doit être publique et doit nécessairement rencontrer les nouvelles exigences concernant les émissions de gaz à effet de serre. »

Une résolution adoptée en mai 2011, lors du congrès du SCFP Québec, mentionne notamment que :

« le SCFP réanime sa campagne de nationalisation de l'énergie éolienne; […]

« le SCFP […] demande la nationalisation des futurs projets éoliens au Québec. »

Sources : Syndicat canadien de la fonction publique. *Des mesures de développement durable : politique du SCFP sur l'énergie électrique*, septembre 2009, Québec, 13 p.; Syndicat des employés-e-s de métiers d'Hydro-Québec. *Énoncé de politique de la section locale 1500 à propos du développement énergétique d'Hydro-Québec,* non daté, 2 p.; Syndicat canadien de la fonction publique. *Énergie*, résolution n°188, Québec, 2007, 2 p.; Syndicat canadien de la fonction publique. *Campagne de nationalisation de l'énergie éolienne et promotion des énergies renouvelables*, résolution substitut S-R-43, mai 2011, p. 47.

Le Syndicat des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)

Le SCEP a publié une volumineuse politique sur l'énergie énonçant au-delà d'une vingtaine de résolus. Parmi ceux-ci mentionnons que :

« 110. Le SCEP s'oppose à la privatisation et à la déréglementation de l'électricité. L'énergie et l'électricité sont des services publics essentiels qui ne doivent pas être régis par des politiques de libre marché. Le droit exclusif d'établir le prix de l'électricité doit appartenir aux autorités de réglementation provinciales et locales qui agissent dans l'intérêt public. […]

« 112. Le SCEP croit que l'industrie du pétrole et du gaz devrait être sous propriété publique. Le SCEP demande au gouvernement canadien de prendre de nouveau le contrôle d'une grande compagnie pétrolière intégrée et d'utiliser la compagnie comme moyen de mettre en œuvre une politique publique dans l'industrie de l'énergie. »

Source : Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier. *Politique 917 – Politique de l'énergie du SCEP,* Congrès du SCEP, 30 octobre 2008, 36 p.

Cette orientation présuppose que les hydrocarbures ne seraient plus couverts par la Loi sur les mines et bénéficieraient d'un encadrement spécifique. Le gouvernement a déjà promis une nouvelle législation, mais nous l'attendons toujours, ce qui sème un doute sur sa réelle volonté de changer en profondeur le régime.

UN ORGANISME DE RÉFLEXION ET D'ENCADREMENT

La FTQ propose la création d'un organisme qui chapeauterait les sociétés d'État du secteur énergétique. La mission principale d'un tel organisme serait de développer une vision globale de l'évolution des ressources énergétiques et d'en orienter le développement dans une perspective à long terme. Il assurerait les nécessaires arbitrages entre le développement des différentes filières énergétiques qui surviendront dans le cadre d'une transition inévitable vers des énergies plus vertes. Ce serait lui qui déciderait si l'exploitation des énergies fossiles est nécessaire et, si tel est le cas, qui établirait un rythme d'exploitation des ressources en tenant compte d'un développement social harmonieux et en adoptant une manière acceptable et respectueuse de l'environnement. Enfin, cet organisme pourrait intégrer des organismes administratifs, comme la Régie de l'énergie, et peut-être même des mandats d'investissement par la gestion des fonds consacrés à ce secteur.

UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT POUR LE PÉTROLE ET LE GAZ

Au Québec, l'exploitation des hydrocarbures n'a pas encore débuté et, conséquemment, aucune grande entreprise multinationale n'est encore installée sur le territoire. Ne pourrions-nous pas réclamer d'emblée que l'État occupe dès maintenant le terrain en créant une société d'État ou en revitalisant et en élargissant le mandat d'une société existante comme la SOQUIP ? Cette société d'État pourrait prendre les rênes de l'exploitation des ressources pétrolière et gazière au Québec de manière intégrée, c'est-à-dire des activités d'exploration et d'exploitation jusqu'au raffinage et à la distribution. Une telle entreprise publique pourrait jouer un rôle de premier plan, comme le fait déjà Hydro-Québec dans la filière électrique. Cela a été fait dans le passé : la société d'État SOQUIP, à ses débuts, et Pétro-Canada ont démontré leur capacité d'être des leaders dans le développement de l'énergie.

Plusieurs pays aussi disparates que la Norvège, le Chili, la Russie ou la Chine possèdent, par le biais de leurs sociétés d'État, des participations importantes dans les secteurs névralgiques des ressources énergétiques. En Norvège, par exemple, le gouvernement illustre un exemple éloquent d'une prise de contrôle graduelle et globalement réussie. Sous la gouverne d'une société d'État, Statoil, le gouvernement a participé aux activités pétrolières et a pris le contrôle des pipelines, a pris des participations stratégiques, s'est doté de structures gouvernementales compétentes et a adopté des mesures appropriées pour se construire une expertise dans les domaines des technologies et des connaissances. La Norvège a aussi su imposer des règles aux entreprises privées, dans divers domaines. Par exemple, le gouvernement a instauré l'obligation de faire affaire ou d'établir des partenariats avec des entreprises norvégiennes pour l'achat de biens et de services ou a imposé aux grandes pétrolières d'établir des relations de travail tripartites, le modèle de relations de travail dans ce pays. Récemment, la société d'État Statoil est devenue une société hybride où le gouvernement possède encore près de 70 % des parts.

Le Québec peut tout à fait suivre un modèle similaire à celui de la Norvège dès le début de l'exploitation des ressources pétrolières et gazières, si la décision collective est prise en ce sens.

LES CLAIMS ET LES REDEVANCES DANS LES HYDROCARBURES

Le gouvernement a annoncé (budget 2010-2011) que les claims seraient dorénavant soumis à l'enchère. Dans le cas des gaz de schiste, cela semble être peu crédible : près de 80 % des terrains riches en gaz, soit toute la vallée du Saint-Laurent, ont déjà été jalonnés. Le gouvernement fait cependant le pari qu'avec le resserrement des exigences pour les travaux obligatoires pour conserver les claims, il pourra en récupérer quelques-uns.

La FTQ doute de la réelle capacité de l'État à récupérer des claims, surtout dans le secteur gazier. En effet, contrairement au secteur des mines ou du pétrole, où les risques liés à l'exploration sont importants, ceux reliés à l'industrie gazière sont faibles : il s'agit de forer assez profondément pour se rendre dans les roches qui emprisonnent le gaz, les fractionner et faire remonter le gaz ainsi libéré à la surface. Quel que soit l'endroit où les entreprises foreront, elles sont quasi assurées de trouver du gaz. Devant ce faible risque, les gazières ont jalonné tout ce qu'il y avait d'intéressant dans la vallée du Saint-Laurent. Il est plus que probable qu'elles renouvelleront leurs claims même si le coût a été révisé à la hausse.

Dans le plus récent budget du Québec, le gouvernement a instauré un régime de redevances plus contraignant pour les entreprises gazières et pétrolières, selon un modèle basé sur le volume et sur la valeur marchande. De prime abord, ce modèle semble adéquat, mais il faudra voir dans la pratique comment cela se concrétisera, s'il y a effectivement exploitation de pétrole ou de gaz.

UN ÉLARGISSEMENT DU MANDAT D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec est une société d'État qui possède ses propres moyens de production de même qu'un important savoir-faire et de précieuses compétences. Dans le passé, son rôle a été réduit (fermeture de la division Pétrole et gaz) ou n'a pas été développé. Ainsi, l'électricité provenant de l'éolien est produite par des entreprises privées, mais la production est entièrement achetée par Hydro-Québec.

La FTQ demande la nationalisation de l'ensemble de la filière éolienne. Cette nationalisation est réaliste, la filière étant composée, pour l'instant, d'entreprises de taille modeste. Mais plus encore, la FTQ demande qu'Hydro-Québec contrôle toute la production d'électricité au Québec, quelle qu'en soit la source (éolienne, solaire, géothermique, etc.). Dans cette perspective, Hydro-Québec devrait assurer tous les futurs projets d'électricité, toutes sources confondues.

La forêt : une transition tout à fait inéquitable

C'est depuis le milieu des années 2000 que le secteur forestier vit des transformations profondes, causées en grande partie par une pénurie de bois qui résulte des mauvaises pratiques et de l'expansion excessive de l'industrie. Les syndicats impliqués dans la forêt avaient vu juste quand ils ont revendiqué une transition équitable qui respecte les besoins des travailleurs et des travailleuses ainsi que ceux des communautés où ils vivent et travaillent.

Depuis le Sommet de la forêt de 2007, la FTQ et le SCEP sont intervenus à toutes les étapes de la restructuration de l'industrie, à la défense des droits des travailleurs et des travailleuses qui ont été et sont malheureusement encore les laissés-pour-compte de cette transition. Ils ont été abandonnés par des entreprises qui se sont placées sous la protection de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, qui ont fermé leurs portes, qui ont sabré dans les bénéfices des régimes de retraite, etc. Abandonnés aussi par le gouvernement qui a

LE SCEP SE PRONONCE !

Politique nationale sur la forêt pour une économie durable

« Les entreprises forestières savent fort bien que ces changements pointent à l'horizon et sont tout à fait prêtes à protéger leurs intérêts en adaptant leurs activités ou en réinvestissant dans d'autres secteurs ou pays. Mais pour les collectivités et les travailleuses et les travailleurs forestiers, il est plus difficile de tout liquider pour passer à autre chose. (page 25)

« Le SCEP est en faveur d'une transition équitable pour l'industrie forestière, afin que nos membres puissent avoir confiance dans l'avenir. Vu l'immensité des ressources et de la richesse associées à la foresterie canadienne, une importante transformation en vue de créer un avenir plus viable est à notre avis réalisable à tous les niveaux. Pour nous, la transition équitable doit d'abord et avant tout s'opérer dans l'industrie forestière. Les collectivités forestières n'ont guère d'autres options viables si ce n'est de réinventer la façon dont ils gagnent leur vie grâce aux ressources forestières. Les travailleuses et travailleurs ont un lien culturel avec l'industrie forestière, et dans bien des cas, ils se définissent, sur les plans personnel et communautaire, par le rapport qu'ils entretiennent depuis des générations avec la foresterie (page 25).

« Voilà quelques-unes des mesures qui s'imposent :

« [...] Des organismes provinciaux d'adaptation des ressources humaines et de la main-d'œuvre dans le secteur forestier sont nécessaires dans chaque région du Canada pour garantir que les travailleuses et travailleurs forestiers licenciés obtiennent, sur une base prioritaire, d'autres emplois traditionnels ou de nouveaux emplois dans des secteurs sylvicoles ou à valeur ajoutée. [...]

« Les travailleuses et travailleurs forestiers licenciés doivent bénéficier d'un soutien réel de la part des organismes chargés d'assurer la transition, y compris le placement dans des postes comparables – des programmes de formation ou d'éducation et des mesures de soutien du revenu d'une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans pour permettre aux travailleuses et travailleurs qui décident de se recycler d'opérer une transition sans heurt vers une nouvelle carrière. » (page 26)

Source : Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier. *Politique 916 – Politique nationale sur la forêt pour une économie durable*, Montréal, septembre 2000, 26 p.

finalement refusé de légiférer à partir des consensus de groupes de travail, sur la situation des travailleurs et des travailleuses ou sur les forêts de proximité qu'il avait lui-même proposés. Pourtant, le MRNF et le ministère du Travail ont participé à l'élaboration de tels consensus. Les syndicats se préoccupaient notamment du droit d'association ou de syndicalisation, de la définition d'employeur ou du respect des conventions collectives.

LE SCEP SE PRONONCE !

« La refonte du régime forestier québécois ne tient aucun compte des droits des travailleurs »

« Montréal, mardi 23 mars 2010 – " Depuis le Sommet sur l'avenir de la forêt québécoise tenu en 2007, il y a un consensus sur le fait que les droits des travailleurs et des travailleuses doivent être protégés et réformés et que fait le gouvernement Charest ? Rien. Il n'écoute pas et ne tient pas compte de consensus qui sont pourtant historiques dans l'histoire des relations de travail au Québec ", ont déploré le secrétaire général de la FTQ, René Roy et le vice-président pour le Québec du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP-FTQ), Renaud Gagné.

« Premières victimes de la crise majeure vécue dans le secteur forestier depuis maintenant cinq ans, les travailleurs deviennent aussi les grands laissés-pour-compte de la refonte du régime forestier québécois adoptée aujourd'hui à l'Assemblée nationale, selon la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) et le SCEP.

« " Malgré notre participation à l'organisation du Sommet de la forêt de 2007, malgré nos nombreuses interventions auprès des ministres en titre et à l'occasion de commissions parlementaires sur la question et en dépit des assurances données quant à la prise en compte des intérêts des travailleurs dans le projet de loi 57, la législation adoptée aujourd'hui bafoue leurs droits et ne garantit même pas, minimalement, les accréditations existantes ", ont fait valoir les dirigeants syndicaux.

« Dès le dépôt du projet de loi et lors des étapes subséquentes, le SCEP et la FTQ ont été clairs : « Il n'est pas question pour nous d'appuyer un projet de loi qui ne traite pas des droits syndicaux. C'est pas compliqué, c'est 25 % et plus de tout le travail fait en forêt qui va être désyndiqué en raison de cette refonte.

« " On a pourtant mis de l'eau dans notre vin en acceptant certains des nouveaux concepts qui étaient chers aux partenaires en échange de garantie pour la protection des droits des travailleurs. On a ainsi obtenu un consensus comme nous l'avait demandé le ministre de l'époque Claude Béchard. Et celui-ci nous avait dit qu'il réglerait le problème.

« "Aujourd'hui, deux ministres plus tard et après que cinq ministères se soient mêlé du dossier, voilà que seules les demandes des employeurs forestiers ont été retenues par le gouvernement libéral. *Exit* les droits des travailleurs et des travailleuses. Ça n'a aucun bon sens", a indiqué Renaud Gagné. Les dirigeants syndicaux ont consacré énormément d'heures en sous-comité de toutes sortes dans l'espoir de faire entendre raison au gouvernement et force est de constater que tout ce travail a été fait en vain.

« Le SCEP et la FTQ rappellent que cette refonte modifiera profondément les modes d'exploitation et l'organisation du travail en forêt et en usine de transformation. Qu'adviendra-t-il des territoires où les 25 % de la forêt seront dorénavant mis aux enchères ? Que se passera-t-il avec les accréditations syndicales ? Et c'est le même problème avec les forêts de proximité.

« C'est une attaque contre le droit à la syndicalisation car des centaines, voire des milliers de travailleurs risquent de perdre leur accréditation syndicale en raison des nouveaux modes de gestion de la forêt.

« " Nous continuerons à nous battre pour faire respecter les droits de ces travailleurs tout en questionnant l'appui donné par le Parti Québécois à un tel projet de loi ", ont conclu René Roy et Renaud Gagné. »

Source : Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier. *Refonte du régime forestier : la FTQ et le SCEP concluent à un simulacre de consultation*, [Communiqué de presse], 23 mars 2010, [En ligne] [www.scepquebec.qc.ca/index.php?option=com_content&view=article&id=304:refonte-du-regime-forestier-la-ftq-et-le-scep-concluent-a-un-simulacre-de-consultation&catid=55:archives-de-communiques-2].

CHAPITRE 7

UNE STRATÉGIE FAVORISANT LA 2e ET 3e TRANSFORMATION

Comme syndicalistes et aussi comme citoyens et citoyennes, nous croyons que le développement des ressources naturelles et énergétiques est une occasion qu'il faut saisir pour créer et redistribuer de la richesse dans l'ensemble du Québec.

Le modèle actuel d'exploitation des ressources naturelles et énergétiques n'est pas nécessairement très performant à cet égard. Trop souvent, on exploite la ressource que l'on expédie ailleurs sans que celle-ci subisse une quelconque transformation. Ce n'est qu'après avoir été transformés à l'autre bout de la planète que les produits finis nous sont revendus à fort prix.

Nous croyons que la meilleure façon de redistribuer équitablement la richesse produite par le développement des ressources naturelles et énergétiques est par le maintien et la création d'emplois de qualité. Or, c'est à l'étape de la transformation que se créent les emplois de qualité. Par ailleurs, les étapes d'extraction du minerai ou de récolte du bois génèrent moins d'emplois qu'auparavant, car les entreprises utilisent des technologies de pointe et des machineries plus performantes. Si, en plus, l'horizon d'exploitation est relativement court, dix à quinze ans dans le cas des mines, nous avons là une richesse bien temporaire.

Miser sur les activités de 2e et 3e transformation est une approche structurante, car elle fait émerger de nouvelles activités ou même de nouveaux secteurs créateurs de valeur ajoutée, de même que d'emplois de qualité dans le secteur manufacturier. Ces emplois de qualité permettraient de dynamiser les régions et d'avoir un impact plus durable sur notre prospérité collective.

C'est pourquoi la FTQ réclame que le Québec se dote d'une véritable stratégie industrielle au cœur de laquelle se trouve un volet essentiel : la transformation des ressources. Elle est d'autant plus nécessaire et pressante que le secteur manufacturier vit des difficultés importantes, que les ressources naturelles et énergétiques sont toujours dans notre sous-sol et que les produits de la forêt ne sont pas en route pour faire fonctionner des usines à l'étranger. Une fois que ces ressources seront épuisées, nous aurons perdu un des atouts majeurs dans la reconstruction du tissu industriel et économique québécois.

Principes à la base d'une stratégie industrielle axée sur la transformation

La FTQ croit à l'importance d'une stratégie industrielle pour le Québec qui valorise la transformation des ressources. Par « industrielle », la FTQ entend l'ensemble des activités économiques ayant pour objet l'exploitation des ressources naturelles, la transformation des matières premières en produits semi-finis ou finis, les activités de recherche et développement ou encore la prestation de services.

Le Québec possède des atouts indéniables pour reconstruire un véritable secteur industriel dynamique. En effet, il dispose de matières premières abondantes et possède les compétences pour les exploiter avec discernement. Sa main-d'œuvre, en nombre suffisant pour répondre aux besoins, est qualifiée et expérimentée. Enfin, le Québec possède une énergie propre, abondante et disponible. Cette dernière constitue un avantage compétitif qui nous rapporterait beaucoup plus si elle était utilisée à transformer des biens localement plutôt que de la vendre pour alimenter les industries ailleurs.

Quatre principes de base doivent guider l'action gouvernementale : le développement durable, la recherche d'effets structurants à long terme, une nouvelle logique de développement et la nécessité d'assurer un développement local et régional solide, notamment en soutenant la diversification économique.

LA NÉCESSITÉ DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA RECONVERSION VERTE

La politique industrielle doit s'inscrire dans une perspective de développement durable. Un développement économique durable doit maintenir l'intégrité de l'environnement et encourager la justice sociale de façon à offrir des conditions de vie enviables à la population québécoise. De plus, le développement durable doit favoriser l'émergence d'une économie innovante et prospère qui permettra un développement harmonieux de toutes les régions. Enfin, la FTQ est profondément convaincue que la protection de l'environnement est compatible avec une croissance économique vigoureuse et la création de nouveaux emplois dans le cadre d'une transition vers une économie plus verte.

L'expression reconversion verte permet de concrétiser l'arrimage entre une stratégie industrielle et une politique énergétique. Elle permet, d'une part, de faire des choix énergétiques plus durables et, d'autre part, de s'assurer que ces choix énergétiques deviennent un moteur de développement économique et de création d'emplois de qualité. Une véritable stratégie industrielle ne peut se passer d'une politique énergétique cohérente. Et ce n'est que lorsqu'elles sont étroitement imbriquées qu'elles peuvent devenir structurantes.

Le développement durable doit s'incarner dans une vision à long terme. Malheureusement, les gouvernements, souvent pressés par des échéances électorales, tendent à donner la priorité au court terme. Or, le virage vert prendra un certain temps pour porter ses fruits, car les actions commandent des changements profonds qui prennent du temps à se concrétiser.

Les approches qui s'inscrivent dans le long terme permettent aussi d'assurer une transition. Cette dernière pose des défis de taille en même temps qu'elle ouvre la porte à de nombreuses possibilités de création de richesses collectives. Il faut aborder le sujet de front et ne pas attendre que les choix difficiles s'imposent. Il importe d'amorcer des changements importants et de faire des choix qui garantissent notre avenir collectif, pour nous, mais également pour les générations futures, qui devront composer avec les décisions que nous prenons aujourd'hui. Il faut toutefois le faire intelligemment, c'est-à-dire en analysant les problématiques dans leur globalité et en appliquant les principes de développement durable, mais également en respectant les étapes essentielles pour que tous et toutes y adhèrent. D'ailleurs, la FTQ et plusieurs syndicats se sont positionnés en faveur d'une transition juste et équitable.

Le virage vert : au-delà de l'idéologie, c'est payant !

On croit, à tort, que la prise en compte de préoccupations environnementales par une entreprise est coûteuse et non rentable. Or, la plupart du temps, le procédé vert est plus avantageux que le procédé traditionnel de fabrication, tout en constituant un atout compétitif.

Certains pays, comme la Norvège et le Danemark, obtiennent de bons résultats aux plans économique, environnemental et de l'emploi. Ces pays ont développé une vision où croissance économique, bien-être collectif et environnement se conjuguent tout en gardant le cap sur les énergies renouvelables, et ce, malgré les différentes idéologies, de gauche ou de droite, des gouvernements qui se sont succédé à leur tête. Pour ces pays, c'est une question de compétitivité : utiliser moins d'énergie pour produire des biens et des services, c'est se positionner favorablement dans un contexte de concurrence mondiale. Et ils y réussissent très bien : ces pays se classent systématiquement au sommet des pays performants au chapitre de la compétitivité mondiale.

Même l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), que l'on ne peut pas qualifier d'organisme de gauche, estime que la croissance économique va de pair avec la protection de l'environnement[56].

Des emplois verts : au cœur de la reconversion

Un consensus large existe autour de la nécessité d'une conversion écologique de l'économie. Plusieurs observateurs estiment que cette transition va créer plus d'emplois qu'elle ne va en supprimer. Une étude canadienne affirme que l'investissement moyen dans les énergies renouvelables crée quatre fois plus d'emplois qu'un investissement équivalent dans les énergies fossiles. De fait, l'industrie pétrolière est un secteur à forte intensité en capital, c'est-à-dire qui utilise beaucoup de machineries et d'équipements, et relativement peu de main-d'œuvre. Les énergies renouvelables ou les technologies vertes sont des industries ayant une plus forte concentration de main-d'œuvre. Investir dans ces secteurs verts, c'est créer de bons emplois tout en investissant dans des solutions aux changements climatiques.

Les emplois verts sont souvent associés à la conversion écologique. Toutefois, l'emploi vert demeure un concept un peu vague : est-il vert parce qu'il est lié au métier que l'on pratique ou plutôt lié à l'industrie dans laquelle on travaille ? Si un installateur d'éoliennes occupe un emploi vert, est-ce que le comptable, l'ingénieur, l'électricien qui travaillent aussi pour cette entreprise occupent des emplois verts ? Quoi qu'il en soit, en général, on qualifie de « verts » les emplois qui sont associés aux activités qui réduisent l'impact sur l'environnement. Ainsi, on les retrouve dans un grand nombre de secteurs de l'économie : des énergies renouvelables au recyclage en passant par l'agriculture biologique, la construction (efficacité énergétique) et les transports en commun.

De plus en plus d'emplois verts seront créés au fur et à mesure que le mouvement vers une économie plus durable et plus écologique prendra de l'ampleur. Mais ce ne sont pas tous ces emplois qui offrent

56. Organisation de coopération et de développement économiques. *Vers une croissance verte*, Paris, 2011, 160 p.

Les emplois verts : au cœur de la reconversion verte

« QUE SONT LES EMPLOIS VERTS ?

« Les emplois verts réduisent l'impact environnemental des entreprises et des secteurs économiques, pour finalement le maintenir à un niveau acceptable. Cela comprend, mais pas exclusivement, des emplois qui contribuent à préserver les écosystèmes et la biodiversité, à réduire la consommation d'énergie, de matières premières et d'eau grâce à des stratégies à haut rendement, à réduire les émissions de carbone dans l'économie, et à minimiser, voire à éviter la formation de toutes formes de déchets et de pollution. [...]

« Cependant, de nombreux emplois qui sont verts en principe ne le sont pas en réalité en raison des dommages causés à l'environnement par des pratiques inappropriées. La notion d'emploi vert n'est donc pas absolue; il existe des "nuances" de vert et le concept va évoluer au fil du temps. »

RECONVERSION ET IMPACTS SUR L'EMPLOI

« Dans une perspective large, l'emploi sera affecté d'au moins quatre manières par l'orientation de l'économie vers davantage de pérennité :

- « Des emplois supplémentaires seront créés – par ex. dans la mise au point de procédés de contrôle antipollution ajoutés aux équipements de production existants.
- « Certains emplois seront remplacés – par ex. avec la mutation des énergies fossiles vers les énergies renouvelables, ou de la fabrication de camions à celle de wagons de chemin de fer, ou de l'enfouissement et de l'incinération des déchets à leur recyclage.
- « Certains emplois seront définitivement supprimés – par ex. lorsque certains emballages sont écartés ou interdits et leur production stoppée.
- « De nombreuses professions existantes (comme les plombiers, les électriciens, les métallurgistes et les ouvriers du bâtiment) seront transformées et redéfinies en fonction de l'écologisation des qualifications, des méthodes de travail et des profils. »

EMPLOIS VERTS : PAS NÉCESSAIREMENT DÉCENTS

« De plus, les données montrent que les emplois verts ne constituent pas automatiquement un travail décent. Nombre de ces emplois sont "insalubres, dangereux et difficiles". L'emploi dans des activités comme le recyclage et la gestion des déchets, les bioénergies et le bâtiment tend à être précaire et peu rémunérateur. Pour que les emplois verts puissent servir de passerelle vers un avenir vraiment durable, cela doit changer. Les emplois verts doivent donc répondre à la définition du travail décent. »

Source : Organisation internationale du travail. *Emplois verts : faits et chiffres*, Genève, septembre 2008, 2 p.

des conditions de travail décentes. De plus, certains travailleurs et travailleuses pourraient subir les frais de la restructuration de l'économie. C'est pourquoi nous devons avoir une stratégie afin de créer des emplois verts de qualité et rémunérateurs, pour tous et toutes, y compris pour les travailleurs et les travailleuses déplacés. D'où une nécessaire transition juste et équitable !

Une transition équitable : incontournable

D'un point de vue syndical, la transition vers une économie durable s'incarne dans des emplois de qualité et de longue durée, des procédés de production sûrs, sains et moins dommageables pour l'environnement, dans la production des produits durables qui évite le plus possible l'épuisement des ressources, la pollution, le gaspillage et dans le recours aux sources d'énergie non renouvelable. Bien que ce processus s'étale sur une assez longue période de temps, l'enjeu est de savoir comment gérer cette transition aux plans humain et social.

Prise sous cet angle, la transition équitable s'avère être une mesure de protection. En fait, elle est essentielle au processus de changements environnementaux. Un grand nombre de travailleurs et de travailleuses qui occupent des emplois souvent bien rémunérés et de qualité et qui œuvrent dans des secteurs moins durables aujourd'hui seront touchés par la reconversion verte. Il importe de prendre des mesures de protection pour éviter que ces personnes soient tout simplement mises au rancart à mesure qu'une économie durable, à la fois dans les secteurs de la fabrication et des services, remplace les modes de production non durables.

Comme le mentionne le Congrès du travail du Canada, « [l]a transition équitable fait partie intégrante des étapes menant à la création de ces emplois. Le principal objectif de la transition équitable consiste à trouver

LE SCEP SE PRONONCE !

Programme de transition équitable pour les travailleurs et les travailleuses du secteur de l'énergie

Principaux éléments du programme (extraits)

- « Le SCEP travaillera de concert avec les gouvernements, les employeurs et d'autres intervenants clés pour élaborer un Programme de transition équitable pour l'industrie de l'énergie. Le SCEP préparera un plan d'action en vue d'exécuter ce programme.
- « Le SCEP travaillera à développer un Fonds de transition équitable, géré conjointement, et qui pourra être utilisé par nos membres de l'industrie de l'énergie, des industries en aval et des collectivités où ils habitent.
- « Le SCEP continuera à faire de la recherche et à définir sa position sur différents problèmes environnementaux liés à l'industrie de l'énergie et aux industries connexes. Le fait de prévoir les problèmes environnementaux potentiels nous permettra d'élaborer notre position à l'avance et d'être le premier à définir les solutions. Le SCEP analysera les solutions potentielles en réunissant de l'information sur les meilleures technologies actuellement disponibles pour réduire ou éliminer différentes sources de polluants. Les sections locales pourront ensuite s'appuyer sur notre recherche et nos politiques pour travailler de concert avec leurs employeurs en vue de réduire les incidences environnementales. [...]
- « Le SCEP adopte une optique internationale en s'engageant à défendre l'introduction de programmes de transition équitable dans les pays à la fois industrialisés et en développement. Les entreprises multinationales réussissent trop souvent à contourner la réglementation environnementale des pays riches en transférant leur production polluante aux pays du Tiers Monde. Nous collaborerons par conséquent avec nos alliés internationaux pour nous assurer que les industries du monde entier aient accès à des moyens de production non polluants et aux meilleures technologies disponibles et qu'elles disposent des encouragements financiers nécessaires pour y avoir recours. Il faudra établir et faire respecter de bonnes normes internationales du travail dans tous les pays. Celles-ci comprendront, entre autres, le droit d'être syndiqué, de recevoir un salaire raisonnable et de bénéficier de bonnes conditions de travail. Les pays en développement ne devraient pas faire valoir la faiblesse de leurs salaires pour attirer les industries. [...]
- « Il faut accorder une attention spéciale à l'Alberta. Cette province sera la plus durement touchée par la mise en œuvre du Traité de Kyoto visant à réduire les gaz à effet de serre. »

Source : Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier. *Politique 915 – Une transition équitable pour une économie durable en énergie*, Montréal, septembre 2000, 16 p.

un autre travail dans des industries durables aux travailleuses et aux travailleurs déplacés »[57].

DES EFFETS STRUCTURANTS À LONG TERME

Des retombées économiques, certes...

Dans la rhétorique gouvernementale, on avance l'ampleur des retombées économiques du Plan Nord pour justifier les énormes investissements, soit 80 milliards de dollars, dont plus de la moitié proviendront des fonds publics et d'Hydro-Québec. Pressé par tous d'en faire la démonstration, le gouvernement a fait chiffrer, par un *think tank* québécois[58], le potentiel des impacts économiques de sa concrétisation. On y évalue les répercussions des activités liées à la hausse de la production ainsi qu'aux divers investissements en immobilisations. Les facteurs les plus usuels pour mesurer ces retombées sont le nombre d'emplois créés, l'accroissement de la masse salariale, la création de richesse (la valeur ajoutée additionnelle) et les revenus fiscaux et parafiscaux additionnels.

Les gains annoncés semblent bien faibles compte tenu de l'ampleur des investissements. De plus, on ne prend pas en compte les coûts environnementaux et sociaux associés à la déstabilisation des régions, particulièrement dans le domaine minier. On n'analyse pas la valeur des effets, à savoir s'ils sont ou pas structurants.

57. Congrès du travail du Canada. *Énoncé de politique sur la transition équitable pour les travailleurs et les travailleuses dans le cadre des changements environnementaux*, Ottawa, avril 1999, p. 1.

58. SECOR. *Évaluation des retombées économiques du Plan Nord*, février 2012, 24 p.

▼... mais plus encore, des effets structurants

Pour qu'une stratégie industrielle soit structurante, elle doit promouvoir des projets qui garantissent à long terme le renforcement et la diversification du tissu productif, tant à l'échelle locale que nationale. Elle doit aussi promouvoir des activités à plus forte valeur ajoutée. Ces effets structurants peuvent prendre différentes formes comme, par exemple, le renforcement des filières industrielles (grappes) existantes, la venue d'entreprises visant la 2e et 3e transformation, l'expansion d'activités connexes à ces filières, la création de nouveaux pôles de développement, la construction d'infrastructures publiques (ponts, routes, etc.) et le développement de services publics (écoles, hôpitaux, etc.). À terme, les investissements structurants doivent conduire à améliorer les conditions de vie des communautés.

Ainsi, un investissement qui ne génère que des emplois et des retombées fiscales ne peut être qualifié de structurant. Des investissements structurants dans une région sont ceux qui y attireront de nouveaux joueurs, lesquels créeront de nouvelles occasions d'affaires. L'idée est d'instaurer un cercle vertueux à long terme. Par exemple, si le minerai extrait est transformé au Québec et que des entreprises québécoises développent les technologies nécessaires à cette transformation, et qu'en retour, la disponibilité de ces technologies attire de nouvelles entreprises, on bâtira alors une économie plus forte et dynamique qui générera des emplois de qualité et de la richesse pour d'autres générations.

Un exemple concret d'investissement structurant peut être, sous certaines conditions, celui des infrastructures. La construction d'une route, d'un chemin de fer ou d'un gazoduc peut être une occasion pour plusieurs industries d'investir et pour une économie de se diversifier. Mais la décision de construire et d'investir doit servir le plus grand nombre d'objectifs. Une route construite pour desservir le projet d'une seule entreprise privée peut avoir un effet inverse et nuire au développement.

▼ Le savoir, la recherche et développement

Le savoir et la connaissance sont des éléments essentiels d'une stratégie industrielle moderne, performante et structurante. Ces éléments permettent d'avoir la pleine maîtrise des moyens de production en contrôlant la technologie et le développement. L'éducation, la formation de la main-d'œuvre, la recherche et développement maintiennent le Québec à l'avant-garde et évitent le vieillissement de son parc industriel.

UNE NOUVELLE LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Au cours des dernières décennies, le modèle de développement économique retenu, qui s'appuie sur des préceptes néolibéraux comme le libre-échange et la primauté de l'entreprise, a lourdement handicapé le Québec. Les gouvernements se sont désengagés, les programmes sociaux ont été mis à mal, des emplois ont été perdus et les inégalités se sont creusées. Ce modèle a aussi généré une sérieuse dégradation de l'environnement ainsi que des clivages territoriaux importants. En le maintenant en place, nous créons des riches, pas de la richesse.

Il faut rompre avec cette logique néolibérale et revoir ce modèle de développement. Une véritable stratégie industrielle doit notamment miser sur un État proactif, favoriser la mise en place de circuits économiques courts et chercher, lorsque c'est possible, à substituer certains produits importés par des produits locaux.

▼ Un État proactif

Ce changement de modèle passe par une révision du rôle de l'État dans l'économie. Dans les dernières décennies, le gouvernement du Québec a souvent adopté le credo du laisser-faire, mais celui-ci ne travaille jamais dans l'intérêt collectif. C'est à l'État d'assumer la responsabilité d'assurer le bien commun. Cela est essentiel pour construire une économie saine et durable, créatrice d'emplois.

▼ Favoriser des circuits économiques courts

Le principe même du libre-échange (mondialisation) et de la grande entreprise est de maximiser et de tirer avantage des circuits économiques longs, c'est-à-dire étendus au plan spatial. Ceci permet de jouer favorablement sur les écarts de prix et de coûts, qui existent entre les différents pays, notamment ceux en émergence. C'est de cette manière que les entreprises réussissent à dégager d'énormes profits. Dans ce jeu, l'acteur principal, soit l'entreprise, ne recherche que la croissance et non le développement.

Le principe derrière les circuits économiques courts est de maximiser la production locale pour répondre aux besoins locaux. Au Québec, il est beaucoup plus fréquent d'entendre parler de circuit économique court dans le domaine de l'alimentation. En effet, il est moins dommageable pour l'environnement et plus profitable collectivement de se nourrir de fruits et de légumes qui ont poussé dans un rayon limité, autour de notre lieu de résidence. Par exemple, un brocoli qui a poussé au Québec sera, à prix égal, beaucoup moins dommageable

pour l'environnement (moins de transport et de gaz à effet de serre) que celui en provenance de Californie. De plus, le producteur québécois sera proportionnellement mieux rémunéré (moins de coûts indirects et moins d'intermédiaires). Le principe de proximité peut être mis en application à divers secteurs de l'économie.

Une stratégie industrielle forte devrait valoriser les liens de proximité économiques et productifs. Favoriser les circuits courts ne doit pas être perçu comme du protectionnisme, car il s'agit d'une analyse économique bien rationnelle, si l'on inclut toutes les variables dans l'équation, notamment les coûts sociaux et environnementaux.

Chercher des remplacements à certains produits importés

À une certaine époque, l'industrialisation d'un pays, dont l'économie était dépendante de l'importation de produits manufacturés, consistait à créer une base locale d'industries, en mettant l'accent sur le remplacement des importations par des produits nationaux plutôt que sur la production de biens destinés à l'exportation. Pour consolider graduellement leur production, il fallait imposer des tarifs ou des quotas à l'importation, approche décriée dans le contexte mondialisé d'aujourd'hui.

Une variante de cette approche pourrait cependant s'avérer avantageuse pour le Québec. Si l'on ne peut pas produire à l'échelle nationale un produit importé dont on a besoin, on cherche alors une équivalence locale afin de le remplacer. On diminue ainsi la dépendance à l'approvisionnement extérieur tout en favorisant l'économie de proximité et les circuits économiques courts. Un exemple concret de ce type de substitution est le chauffage des bâtiments et des résidences : il serait avantageux de substituer le chauffage au mazout, produit à partir du pétrole importé, par celui aux granules ou à l'électricité. Cette logique pourrait s'appliquer à d'autres produits, d'autant plus que les coûts de transport (bateau, avion et train) vont augmenter considérablement au cours des prochaines années ainsi que, par ricochet, les prix des biens importés.

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL : UNE NÉCESSAIRE DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE

Il ne faut pas perdre de vue que les régions et les communautés, c'est avant tout des citoyens et des citoyennes. Même si leur développement se pose toujours en termes économiques d'abord, pour créer de la prospérité, elles doivent aussi assurer des milieux de vie dynamiques. Concrètement, cela signifie que l'on puisse y vivre, gagner sa vie, fonder une famille et y vieillir.

Une stratégie industrielle cohérente et structurante n'est efficace que si elle favorise le développement durable des communautés et des régions de l'ensemble du Québec. La richesse du Québec passe par la richesse de ses régions. On doit donc penser chaque action comme étant génératrice d'activités structurantes et de retombées pour chacune d'elles. Développer les activités de transformation des ressources en région, ce n'est pas uniquement créer de l'activité économique, c'est aussi développer du savoir, des compétences. C'est trouver de nouvelles façons de faire à partir des mêmes ressources. C'est développer de l'expertise dans un milieu capable d'intégrer les enjeux de leur développement dans les réalités régionales.

Dans le passé, certaines communautés ont été coincées dans des rapports de dépendance économique envers une poignée d'entreprises, ce qui les a privées de leur capacité à faire d'autres choix de développement. Ceci est particulièrement vrai pour plusieurs municipalités mono-industrielles qui se sont spécialisées autour de certaines ressources comme la forêt ou les mines. Ces entreprises détenaient un immense pouvoir sur ces communautés. Quand elles ont fermé leurs portes à la fin de la production (mines) ou qu'elles sont parties ailleurs pour des raisons de meilleure profitabilité, même si la productivité de l'usine locale était au rendez-vous (forêt), ces communautés ont, du coup, perdu leurs assises économiques.

Si certaines régions ont la chance de disposer de ressources naturelles qui seront éventuellement exploitées et généreront des retombées importantes, il ne faut pas oublier que d'autres sont moins privilégiées. Chaque région a le droit de voir son tissu économique et social préservé et on ne peut accepter de voir une région se vider au profit d'une autre dans laquelle le secteur des ressources se développerait rapidement. Pour empêcher cela, il nous faut exiger des actions concrètes pour revitaliser le développement régional au Québec.

Quel que soit le rythme établi pour extraire les ressources naturelles et énergétiques, la question de l'épuisement probable d'une ressource se pose à plus ou moins long terme. De même, la volatilité du prix des matières premières peut porter un dur coup à l'économie d'une région sans qu'il y ait un épuisement de la ressource. Il est donc important de s'assurer que l'économie axée sur l'exploitation des ressources naturelles soit suffisamment solide et diversifiée pour

absorber la fin de la production et permettre le transfert de la main-d'œuvre vers d'autres secteurs.

Si l'exploitation et la transformation des ressources naturelles peuvent être un moteur de développement économique et social pour une localité ou une région, il faut aussi que ce soit le moteur de la diversification économique. Ainsi, le gouvernement devrait envisager la possibilité qu'une partie des revenus tirés des redevances aillent dans un fonds de reconversion des économies locales et régionales dont la mission principale serait de soutenir tous les secteurs d'activité qui sont susceptibles de donner à la région ou à la communauté une impulsion nouvelle.

La 2e et 3e transformation : des outils pour y arriver

Aujourd'hui, si le gouvernement n'agit pas plus fermement en faveur de la 2e et 3e transformation, nous risquons de voir se reproduire l'économie de pillage qui avait cours au temps de Duplessis, lorsque le fer de la Côte-Nord se vendait une cent la tonne ! Ce que nous voulons, c'est un gouvernement qui assume son rôle de défenseur des intérêts collectifs et non des intérêts corporatifs. Il faut absolument que l'exploitation des ressources naturelles et énergétiques soit accompagnée d'une 2e et 3e transformation, car c'est ce qui permet de créer des produits à valeur ajoutée. Cela constitue un défi de taille, car en dehors de l'exploitation de la forêt, le Québec n'a pas su implanter un secteur de la transformation des ressources naturelles et énergétiques robuste et diversifié. Comment doit-il s'y prendre ?

Pour certains, seules des mesures incitatives peuvent s'appliquer, car les mesures contraignantes sont associées à du protectionnisme. Chaque fois que l'on évoque le protectionnisme, ce qui vient à l'esprit est la protection de secteurs en déclin ou le sauvetage de canards boiteux, ce qui, il faut le reconnaître, n'a pas toujours été une approche gagnante par le passé. Mais ce n'est pas ce dont il s'agit ici.

Pour la FTQ, l'imposition de contraintes de transformation consiste à prendre les mesures nécessaires et proactives pour favoriser l'économie nationale et ainsi permettre au Québec de protéger son modèle de développement social, dans toutes les régions du Québec. Comme ces ressources nous appartiennent, l'État a le devoir d'imposer des conditions dans l'intérêt collectif. Parce que la transformation des ressources naturelles et énergétiques recèle un potentiel économique énorme, mais aussi, parce qu'il y a, à la clé, des milliers d'emplois en jeu.

Il existe plusieurs mesures contraignantes possibles qui peuvent être imposées aux entreprises désireuses d'exploiter nos ressources naturelles et énergétiques : des exigences de transformation pour avoir accès à la ressource; des aides publiques conditionnelles, dont les tarifs préférentiels d'électricité; l'investissement gouvernemental dans des activités qui soutiennent la transformation.

SANS TRANSFORMATION, PAS D'ACCÈS À LA RESSOURCE

▼ Dévoiler d'emblée la position gouvernementale

Le gouvernement devrait décréter d'emblée que, désormais, les entreprises désireuses d'exploiter les ressources naturelles et énergétiques du Québec doivent aussi investir dans la transformation. Les règles

Non ce n'est pas du protectionnisme !

Lors du récent débat parlementaire sur la réforme de la Loi sur les mines, le ministre délégué aux ressources naturelles a systématiquement refusé d'inclure des dispositions favorisant la 2e et 3e transformation en invoquant que ces mesures équivalent à imposer des contraintes, lesquelles s'apparentent à du protectionnisme.

Malgré le fait que le mot protectionnisme soit quasi tabou aujourd'hui, plusieurs analystes prétendent, au contraire, qu'accroître la transformation au Québec permettrait de bonifier significativement les retombées des activités minières, notamment au chapitre de la création d'emplois.

LES MÉTALLOS SE PRONONCENT !

« RÉSOLUTION 11 – 2e et 3e transformation au Québec »

« [...] QU'IL SOIT ENFIN RÉSOLU QUE le Syndicat des Métallos, de concert avec la FTQ, développe une vision de mise en valeur de nos ressources naturelles qui corresponde à nos aspirations et qu'il exige du gouvernement du Québec qu'il mette en place une politique d'investissement structurante, rattachée à une obligation d'investir dans la création d'emplois dans le secteur de la 2e et 3e transformation. »

Source : Syndicat des Métallos. *Cahier des résolutions*, 47e assemblée annuelle, Sherbrooke, 16 au 18 novembre 2011, p. 10.

du jeu doivent être claires et connues à l'avance. Les entreprises pourront ainsi faire des choix éclairés et présenter des projets qui intègrent tous les coûts liés à l'exploitation des ressources, transformation incluse.

Bien sûr, ce genre de mesures pourrait bien refroidir les ardeurs de certaines entreprises privées qui préféreront peut-être aller exploiter les ressources ailleurs. Du coup, le Québec pourrait noter une diminution des investissements et, conséquemment, une baisse de l'activité économique à court terme. Cependant, ces ressources minières et énergétiques non extraites n'auront que davantage de valeur plus tard. C'est parfois payant d'attendre.

Les principes de la forêt à appliquer aux autres secteurs

Le secteur où le gouvernement du Québec a bien réussi l'implantation des activités de transformation est celui de la forêt. Dans ce secteur, l'accès à la ressource, soit le droit de coupe, est strictement réservé aux usages visant la transformation du bois. Le gouvernement vise un développement durable de la ressource forestière tout en assurant la transformation de la matière première au Québec. L'entreprise doit posséder une usine de sciage, de papier, de fibre ou d'autres produits connexes située au Québec. Pourquoi ne serait-il pas possible de faire de même pour les ressources non renouvelables ?

À l'heure actuelle, obtenir un bail minier est relativement dénué de conditions. Une entreprise qui démontre le potentiel minier d'un gisement peut obtenir un bail en échange d'une garantie financière pour restaurer le site après exploitation. C'est la seule exigence que l'entreprise minière a à respecter. Pourtant, à l'instar du secteur forestier, l'extraction minière devrait être assujettie à la même condition : pas de transformation sur le territoire, pas d'accès à la ressource.

Même idée, dans le secteur pétrolier et gazier. Si, par exemple, le gouvernement du Québec donne son aval à l'exploitation pétrolière, elle devrait impérativement s'accompagner du développement des activités pétrochimiques. Malheureusement, cette industrie a quasiment disparu au Québec, mais elle pourrait renaître de ses cendres, si l'obligation en était faite.

Un quota minimum à transformer sur place

Une autre façon d'imposer une 2e et 3e transformation des ressources est par la détermination d'un quota de matière brute qui doit être transformée. Dans la stratégie minérale de 2009, le gouvernement du Québec évoquait la possibilité de transformer 10 % de la production de diamant au Québec. Or, l'entreprise Stornoway, qui s'apprête à exploiter la première mine de diamants en sol québécois, a annoncé récemment qu'elle exportera tous ses diamants sans aucune transformation. Le gouvernement a alors annoncé qu'il n'avait pas l'intention de forcer la main à l'entreprise. Pourtant, celui-ci a déjà investi des sommes très importantes dans l'entreprise et a même promis la construction d'une route. Il serait alors tout à fait justifié d'assortir ses investissements de conditions fortes liées à la transformation. D'autres l'ont fait : l'Ontario et les territoires du Nord-Ouest ont, dans leur stratégie industrielle, une réserve de 10 % des diamants pour des entreprises locales.

L'AIDE PUBLIQUE CONDITIONNELLE : UNE QUESTION DE VOLONTÉ POLITIQUE

Certains pays ont des exigences élevées en échange d'aides gouvernementales. Aux États-Unis, il s'agit d'une pratique courante. Plusieurs États américains, des comtés et des villes accordent des aides gouvernementales aux entreprises, à condition de respecter certaines normes liées à l'emploi, et même aux conditions de travail. Plus récemment, le gouvernement américain n'a pas hésité à mettre de l'avant un plan de relance accompagné de mesures protectionnistes, de manière à ce que le financement des infrastructures publiques soit réservé à des projets utilisant des biens manufacturés aux États-Unis, le *Buy American Recovery Act Provision*. Malgré les traités et au-delà des discours, les États-Unis savent très bien protéger leurs propres intérêts. L'exemple américain est la preuve de la faisabilité d'une approche plus coercitive chez nous.

La FTQ croit que toute aide gouvernementale, fiscale et autre, doit être conditionnelle à un engagement ferme des entreprises envers la transformation des ressources, le maintien et la création d'un nombre assez substantiel d'emplois de qualité. Aussi, une obligation de remboursement en cas de non-respect dans une période déterminée à l'avance doit être imposée.

Des crédits d'impôt : au cœur du modèle gouvernemental

Dans tout le débat actuel, on oublie trop souvent que le gouvernement participe déjà activement aux activités des entreprises minières ou forestières par un ensemble de mesures fiscales de type crédits d'impôt, déductions, allocations diverses, etc.

Plusieurs de ces crédits d'impôt ciblent des activités jugées stratégiques comme la recherche et développe-

ment, des secteurs en restructuration ou en développement, des régions spécifiques ou un amalgame de ces différents critères. Ces crédits d'impôt sont le principal levier, essentiellement de nature incitative, qu'utilise le gouvernement pour favoriser la transformation des ressources. Portent-ils réellement leurs fruits ?

Dans le passé, les gouvernements qui se sont succédé à la direction du Québec ont tantôt resserré, tantôt bonifié ces mesures fiscales sans pour autant faire le point sur ces aides et vérifier si elles atteignent réellement les objectifs pour lesquels elles ont été mises sur pied. Or, ces mesures privent le gouvernement de revenus importants. Compte tenu des sommes en jeu, la FTQ a toujours demandé au gouvernement de procéder à une révision périodique et complète de ces mesures fiscales aux entreprises afin de resserrer ou d'abolir celles qui ne sont plus justifiées au plan économique, de renforcer celles qui le sont et d'en créer des nouvelles. Mais aucune étude visant à examiner systématiquement les impacts réels de ces mesures n'a été effectuée.

La FTQ estime essentiel de conserver les mesures qui encouragent la création d'emplois et la diversification du tissu économique, de même que celles qui encouragent des investissements structurants. Nous croyons que ces mesures ont des effets sur la croissance économique d'une région ou d'un secteur, notamment par le biais de rentrées fiscales additionnelles liées aux emplois qui sont créés.

Lors du dernier budget, le gouvernement propose, pour stimuler la transformation des ressources minières, une bonification du crédit d'impôt relatif à l'achat de biens et d'équipements déjà existants pour le secteur manufacturier. À première vue, cette mesure incitative semble assez mince. Les montants prévus sont très limités : de 1 million de dollars en 2012-2013 à 75 millions de dollars en 2016-2017 selon le rythme d'implantation des projets miniers. L'impact à court terme de cette mesure apparaît bien minime, ce qui suggère que les entreprises ne l'utiliseront pas et continueront d'extraire nos ressources sans les transformer.

En somme, ces aides fiscales, utiles certes, ne demeurent que des mesures incitatives : si les entreprises ne les emploient pas, elles ne stimuleront aucunement la transformation des ressources naturelles et énergétiques chez nous et n'auront aucun effet structurant sur la région ou la communauté. C'est leur principale faiblesse.

Modulation des redevances en fonction du degré de transformation

On peut aussi penser à moduler le régime de redevances en fonction d'un degré de transformation de la ressource au Québec. Par exemple, l'obtention d'un bail minier qui serait associé à un seuil minimum de réinvestissement dans la transformation ou par l'obligation d'en transformer au moins une quantité au Québec pourrait bénéficier d'un allégement du montant des redevances à verser.

Quelques mesures fiscales visant la 2e et 3e transformation

Investissement Québec (IQ) gère plusieurs mesures fiscales relatives aux ressources naturelles et énergétiques. Ces mesures visent à favoriser notamment la diversification économique, la création d'entreprises et les activités de transformation des ressources naturelles. Il s'agit des crédits d'impôt remboursables pour les régions ressources, pour la Vallée de l'aluminium et pour la Gaspésie et certaines régions maritimes.

Ce sont des crédits d'impôt pour la création d'emplois. L'aide à la création d'emplois prend la forme d'un crédit remboursable d'un certain taux (10 à 20 %) de l'accroissement de la masse salariale. Ce crédit est valide jusqu'à la fin 2015. Il existe trois cibles précises :

- dans les régions ressources pour les activités de transformation du bois, des métaux, des aliments, de l'énergie et quelques autres secteurs ainsi que le recyclage des déchets et des résidus résultant de la transformation de ressources naturelles;
- dans la Vallée de l'aluminium pour la fabrication de produits finis ou semi-finis ayant subi une première transformation, et la valorisation et le recyclage des déchets et résidus résultant de la transformation de l'aluminium;
- dans les régions de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine, de la Côte-Nord et de la MRC de Matane et Bas-Saint-Laurent pour la transformation des produits de la mer, la mariculture, la biotechnologie marine, la fabrication d'éoliennes et la production d'énergie éolienne.

Sources : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. *Fiscalité minière*, [En ligne] [www.mrn.gouv.qc.ca/mines/fiscalite/index.jsp] (Consulté le 12 mars 2012); Investissement Québec. [En ligne] [www.investquebec.com/fr/index.aspx?page=1287] (Consulté le 12 mars 2012); Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 46.

Le gouvernement pourrait envisager la possibilité de moduler le taux de la redevance en fonction du degré de transformation ou de mettre en place un régime de redevances à paliers multiples. C'est ce que fait l'Australie-Occidentale où le taux supérieur (sans transformation) est de 7,5 % de la valeur du minerai et le taux inférieur est de 2,5 % lorsqu'il y a une 2e transformation, avec des taux intermédiaires.

Subventions : moins fréquemment utilisées, mais utiles

Une façon d'intervenir pour le gouvernement est par le biais de subventions et autres mesures d'aide directe aux entreprises. Par ces programmes, le gouvernement verse des montants afin d'aider les entreprises à transformer localement ou à maintenir des installations de transformation en subventionnant, par exemple, leur modernisation. Par ailleurs, pour être efficaces, ces subventions doivent être suffisamment importantes pour influer sur les décisions des entreprises. Les sommes nécessaires au soutien de ces activités proviennent en partie des divers fonds spéciaux du gouvernement.

Investissements en capital de risque : un levier économique privilégié

Pour la FTQ, les sociétés publiques de capital de risque constituent toujours un des instruments essentiels d'une stratégie industrielle cohérente. Elles sont des partenaires incontournables pour financer des projets structurants. Plusieurs études ont d'ailleurs démontré que l'activité économique générée par les investissements de l'État engendrait des retombées économiques telles qu'elles donnent au gouvernement un retour évident sur l'investissement, et ce, dans un laps de temps relativement court. Si l'on y ajoute le développement de nouvelles entreprises et la vitalité économique accrue des régions, cette forme d'intervention publique offre une réelle rentabilité économique.

La FTQ se réjouit d'ailleurs de la mise sur pied, par Investissement Québec (IQ) et le Fonds de solidarité FTQ, du Fonds Valorisation Bois dont la principale

DERNIÈRE HEURE !

Budget 2012-2013 : mines – bonification du crédit relatif aux activités de fabrication et de transformation

Présentement, le crédit d'impôt vise essentiellement les investissements pour le matériel de fabrication et de transformation utilisé pour la 2e et 3e transformation. Le gouvernement accordera désormais ce crédit d'impôt sur les investissements des installations de fonte, d'affinage et d'hydrométallurgie qui sont des équipements qui concernent la première transformation des minerais.

Le gouvernement estime que pour les métaux tels l'ilménite, le carbonate de lithium et le pyrochlore, ces procédés sont essentiels pour en augmenter la concentration et, par conséquent, la valeur. Pour que cette approche soit réellement avantageuse pour l'ensemble du Québec, encore faut-il que le modèle de redevances minières s'appuie notamment sur la valeur du minerai !

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel,* Québec, mars 2012, p. 46.

DERNIÈRE HEURE !

Budget 2012-2013 : création du Fonds Valorisation Bois avec le Fonds de solidarité FTQ

Dans l'objectif d'ouvrir de nouveaux horizons pour la transformation dans la filière forestière, le gouvernement souhaite orienter les entreprises de ce secteur vers les nouveaux créneaux que sont la construction verte (utilisation du bois dans les édifices non résidentiels), l'énergie verte (la biomasse forestière) et la chimie verte (extrait de nanocellulose cristalline ou bioraffinage). Ainsi, des investissements additionnels de 30 millions de dollars sur cinq ans et de 3 millions sur trois ans seront consacrés respectivement à la construction et au soutien aux exportations.

Le principal levier d'intervention de ce plan de match est la création du Fonds Valorisation Bois, une société en commandite réunissant Investissement Québec et le Fonds de solidarité FTQ qui investiront respectivement 95 millions de dollars et 75 millions. Par le biais de prise de participation dans le capital-actions et par des débentures, le Fonds Valorisation Bois entend favoriser des projets de 2e et 3e transformation à forte valeur ajoutée.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel,* Québec, mars 2012, p. 67.

mission sera de financer des projets qui favorisent la 2e et 3e transformation. La gestion de ce fonds spécialisé sera confiée au Fonds de solidarité FTQ qui possède le savoir-faire et les ressources nécessaires.

LES TARIFS PRÉFÉRENTIELS SUR L'ÉLECTRICITÉ (OU CONTRATS À PARTAGE DE RISQUE)

Afin de favoriser les activités de transformation sur le territoire, le gouvernement peut utiliser la méthode des tarifs préférentiels et des blocs d'approvisionnement garantis par le biais d'ententes entre Hydro-Québec et certaines entreprises de transformation. C'est une approche utilisée avec succès depuis longtemps dans l'industrie de la production d'aluminium, très vorace en électricité.

Pour des industries de transformation où les coûts de l'énergie peuvent représenter un montant très important, ces tarifs préférentiels sont un facteur majeur dans la décision de mettre en place des installations de transformation. À l'inverse, pour l'entreprise qui ne respecte pas ses engagements de transformation de la ressource, les contrats d'approvisionnement énergétique pourraient être beaucoup moins avantageux. Enfin, dans un souci de justice, de transparence et de démocratie, ces ententes devraient être rendues publiques.

Contrats à partage de risques et pacte social

Les principaux défenseurs des tarifs préférentiels consentis aux entreprises grandes consommatrices d'électricité sont, sans surprise, les entreprises qui en bénéficient (ex. l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité). Ces entreprises font valoir, avec raison, que c'est avec cet avantage concurrentiel qu'elles ont pu contribuer au renforcement de la structure industrielle du Québec. Ces entreprises se sont opposées à ce que le nouveau tarif (le « tarif L », 4,3 ¢/kWh) s'applique au renouvellement des contrats, en affirmant qu'aujourd'hui, plusieurs pays offrent des tarifs plus compétitifs, entre 2 et 3 ¢/kWh.

Parmi les principaux détracteurs des tarifs préférentiels se trouvent des économistes de toutes allégeances, de gauche ou de droite. Ceux-ci reconnaissent que ces contrats spéciaux constituent un levier économique important pour le Québec et qu'ils permettent d'attirer d'importantes entreprises. Toutefois, de part et d'autre, on allègue que les retombées économiques réelles, notamment en nombre d'emplois de qualité, sont très loin d'être comparables aux avantages consentis.

Les syndicats favorables… à certaines conditions !

Les syndicats sont généralement en faveur des contrats spéciaux, qui sont, la plupart du temps, un moteur de développement économique régional important. Ces derniers doivent toutefois être octroyés à certaines conditions, notamment celle d'un engagement ferme de l'entreprise sur l'emploi et sur le développement régional. Ainsi, en tant que contrat dûment signé par les différentes parties (le gouvernement, Hydro-Québec et l'entreprise), tout non-respect des termes et conditions doit entraîner une rupture de celui-ci. Enfin, le contenu du contrat doit être équitable envers chacune des parties, ce qui implique de ne pas permettre que l'une ou l'autre puisse, d'aucune façon que ce soit, se soustraire à ses obligations. Autrement dit, le contrat est une forme de pacte social où toutes les parties doivent tirer un avantage.

Le contrat secret conclu en 2006 entre l'aluminerie Alcan, aujourd'hui Rio Tinto Alcan (RTA), Hydro-Québec et le gouvernement du Québec est l'exemple flagrant d'une entente inéquitable favorisant indûment l'entreprise. Dans ce contrat, le gouvernement, à travers Hydro-Québec, consent plusieurs avantages financiers et fiscaux très profitables à l'entreprise, dont l'octroi d'importantes quantités d'énergie à un prix très compétitif. En retour, RTA doit, entre autres, s'engager à maintenir son siège social au Québec, à créer et à maintenir des emplois et à poursuivre certaines activités de recherche et développement. Cette entente, rendue publique alors que RTA a décrété un lock-out pour ses 780 employés de l'usine d'Alma, comprend des clauses inédites très favorables à la compagnie. Plusieurs clauses sont particulièrement révoltantes, notamment le fait que RTA puisse se soustraire à ses obligations en cas de « force majeure, ce qui inclut les troubles sociaux, conflits de travail, grèves, piquetage ou lock-out »[59]. Un autre irritant majeur concerne l'obligation, pour Hydro-Québec, d'acheter l'électricité produite par les installations appartenant à RTA au « tarif L », soit 4,53 ¢/kWh, pour un coût de production estimé à 1 ¢/kWh.

Le Syndicat des Métallos, qui représente les travailleurs et les travailleuses en lock-out, dénonce vertement le fait que RTA finance son lock-out par la vente d'électricité à Hydro-Québec, qui n'en a même pas besoin. Le directeur québécois des Métallos souligne la position

59. Dutrisac, Robert. « Le lock-out peut libérer Rio Tinto Alcan de ses devoirs », *Le Devoir*, 29 février 2012 [En ligne] [www.ledevoir.com/politique/quebec/343928/le-lock-out-peut-liberer-rio-tinto-alcan-de-ses-devoirs] (Consulté le 4 avril 2012). On retrouve sur cette page Web un lien vers l'entente.

Les contrats à partage de risques

L'octroi de blocs d'énergie à certaines grandes industries, également connus sous le nom de contrats à partage de risques, est une pratique gouvernementale mise en place au début des années 1980 qui faisait partie d'une stratégie industrielle visant à encourager l'implantation de certaines filières industrielles, dont l'aluminium, la 1re transformation des métaux et l'industrie pétrochimique. Ces contrats consistent en une entente conclue entre le gouvernement à travers Hydro-Québec et une entreprise privée grande consommatrice d'électricité concernant le tarif et les conditions applicables aux importantes quantités d'énergie qui seront octroyées à cette dernière. La notion de partage de risques fait référence aux risques que prend le gouvernement à subventionner ces industries, considérant que le tarif est modulé en fonction du prix sur le marché de la matière première produite. Ainsi, si le prix de l'aluminium diminue, le prix du bloc octroyé aux alumineries baisse.

Les contrats, dont la plupart sont gardés secrets, sont octroyés par décrets gouvernementaux. Le prix est généralement très concurrentiel, beaucoup plus bas que le « tarif L » (4,53 ¢/kWh en 2010) qu'Hydro-Québec consent à la grande industrie. Les quantités d'électricité consenties peuvent atteindre 600 MWh par année par entreprise au tarif estimé de 2,5 ¢/kWh. Bien que cette pratique ait presque cessé au début des années 1990, plusieurs contrats, d'une durée de vingt-cinq ans, sont toujours en cours. De nouvelles ententes ont toutefois été conclues depuis, dont celle avec Alcan (aujourd'hui Rio Tinto Alcan) en 2006.

Les derniers chiffres disponibles font état, en 2003, d'un total de 20,3 TWh vendus aux entreprises participantes, mais les bénéficiaires ne sont pas spécifiés, pas plus que le prix de vente. La Stratégie énergétique 2006-2015 a annoncé qu'au renouvellement des contrats spéciaux, le « tarif L » sera appliqué.

du syndicat : « Nous sommes bien d'accord pour utiliser l'électricité comme outil de développement économique. Mais le gouvernement doit négocier d'égal à égal avec les entreprises, protéger les travailleurs et l'économie locale. Présentement, l'entente secrète sert à affamer une région et à maintenir à la rue 780 travailleurs et travailleuses »[60].

LES TCA SE PRONONCENT!

Le pacte de l'aluminium au Saguenay – Lac-Saint-Jean

Les TCA Saguenay – Lac-Saint-Jean ont adopté plusieurs positions et ont mené d'importantes campagnes en faveur d'un pacte social de l'aluminium pour la région. Une de ces positions stipule que les contrats et autres ententes qui lient Alcan (aujourd'hui Rio Tinto Alcan) et le gouvernement du Québec doivent être définis sur des bases solides, transparentes et réciproquement profitables qui pourront assurer la pérennité des emplois et le développement économique régional.

Voici quelques-unes des actions requises par les TCA Saguenay – Lac-Saint-Jean :

- Faire un bilan énergétique d'Alcan dans la région et divulguer les résultats, qui sont d'intérêt public;
- S'assurer que toute l'énergie excédentaire produite par Alcan revienne sous le contrôle d'Hydro-Québec et lui donner le titre de bloc d'énergie patrimoniale additionnel;
- Remettre l'énergie ainsi acquise à d'autres industries au Saguenay – Lac-Saint-Jean;
- S'assurer que les bénéfices de toute vente d'énergie excédentaire d'Alcan doivent revenir au Saguenay – Lac-Saint-Jean.

Source : TCA-Saguenay – Lac-Saint-Jean. *Mémoire présenté dans le cadre des consultations publiques sur la sécurité et l'avenir énergétique du Québec*, janvier 2005, p. 33.

INVESTIR DANS DES ACTIVITÉS QUI SOUTIENNENT LA TRANSFORMATION

Dans l'application de sa politique industrielle axée sur la transformation des ressources, le gouvernement ne doit pas seulement offrir une aide publique directe aux entreprises. Il doit aussi financer des activités visant à soutenir indirectement la transformation, c'est-à-dire soutenir les percées technologiques et scientifiques de manière à ce qu'elles se concrétisent dans de

60. Syndicat des Métallos. *Déséquilibre en faveur de Rio Tinto Alcan : Québec doit mettre son pied à terre*, [Communiqué de presse], Montréal, 29 février 2012, [En ligne] [metallos.org/modules/nouvelles/nouvelle.php?id=267&langue=fr&menu=2].

nouveaux processus de production plus verts, assurer le transfert des connaissances dans les entreprises, etc. Le gouvernement peut aussi proposer l'implantation de mécanismes visant à faciliter la mise en réseau du milieu universitaire, des centres de recherche et des entreprises. Afin de créer des synergies et de favoriser le réseautage, le gouvernement propose la mise sur pied d'une grappe qui réunit tous les acteurs de la filière visée. Dans le cadre du dernier exercice budgétaire, le gouvernement a annoncé la création de grappes pour le bois et les mines, ce qu'approuve la FTQ.

La filière minière réunit des acteurs bien organisés et des entreprises qui rayonnent à l'échelle mondiale, disposant de très grandes ressources, ce qui n'est pas le cas de la filière forestière. La FTQ croit que le gouvernement doit consacrer davantage d'efforts pour le soutien de l'industrie forestière, car elle est une voie importante de développement économique régional. On doit absolument lui donner la possibilité de se relever afin de revitaliser des dizaines de communautés. Soutenir le développement des nouveaux produits, la conversion des usines, la recherche et le développement dans l'utilisation de la biomasse et les carburants alternatifs permettront à l'industrie forestière de se positionner favorablement au plan compétitif et, par conséquent, de la pousser à l'avant-garde en Amérique du Nord.

La FTQ : un précurseur dans la construction en bois

Afin d'atteindre cet objectif, la FTQ a déjà posé des gestes concrets : la centrale milite depuis un bon nombre d'années déjà, au sein de la Coalition Bois, pour la mise en valeur de l'utilisation du bois dans la construction. Dès 2010, la FTQ est passée de la parole aux actes : elle a fait construire, à Rouyn-Noranda, un édifice dont la structure est entièrement conçue en bois pour loger son bureau régional, ceux de plusieurs syndicats et du Fonds de solidarité FTQ.

En utilisant davantage les produits du bois, on contribue à créer des emplois dans une industrie malmenée, on encourage des entreprises locales et on améliore le rendement énergétique du bâtiment, ce qui abaisse les émissions de gaz à effet de serre. C'est un exemple éloquent d'un projet structurant s'inscrivant dans le développement durable.

Après avoir donné l'exemple, la FTQ estime que le gouvernement devrait non seulement encourager l'usage du bois dans la construction, mais devrait l'exiger pour ses propres bâtiments et s'engager à le promouvoir dans la construction d'édifices commerciaux, industriels et résidentiels.

DERNIÈRE HEURE !

Budget 2012-2013 : investir pour la transformation de la ressource forestière

Outre la création du Fonds Valorisation Bois, le gouvernement ajoute des investissements de près de 29 millions de dollars afin de favoriser l'utilisation du bois dans la construction au Québec. Ce montant sera consacré à des initiatives telles que :

- La création d'un comité interministériel pour favoriser l'usage du bois dans la construction institutionnelle par le gouvernement;
- La création d'une grappe sur l'utilisation du bois en collaboration avec l'industrie;
- La formation continue des intervenants et professionnels de la construction;
- La création d'une chaire de recherche sur la construction en bois;
- La réalisation d'un projet mobilisateur de construction de bâtiments écoresponsables en bois.

Toutefois, la clé du développement de l'utilisation du bois au Québec résidera dans la volonté gouvernementale d'utiliser celui-ci dans ses propres constructions. Il s'agit d'une lacune qu'il admet implicitement en mettant en place un comité interministériel afin de généraliser la pratique.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, 132 p.

DERNIÈRE HEURE!

Budget 2012-2013 : création des grappes minière et forestière

CRÉATION DE LA GRAPPE MINIÈRE

Le gouvernement a annoncé la création de la grappe minière du Québec et entend y accorder 200 000 $ annuellement pendant trois ans pour le soutien à son démarrage et son fonctionnement. Par la suite, un financement annuel de 100 000 $ sera accordé. Sous l'égide du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et en collaboration avec le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE), la grappe aura pour mission d'élaborer une vision commune des futurs développements, de diffuser les pratiques novatrices et de stimuler l'émergence de nouvelles entreprises dans le secteur.

La nouvelle grappe s'établira à Rouyn-Noranda, là où un créneau d'excellence ACCORD, spécialisé dans les technologies minières souterraines, est déjà en cours. Des synergies pourront ainsi faciliter sa mise en œuvre.

CRÉATION DE LA GRAPPE FORESTIÈRE

La proposition de créer la grappe sur l'utilisation du bois est une des recommandations du rapport du groupe de travail, présidé par M. Léopold Beaulieu, président de Fondaction, rendu public en mars 2012.

La grappe sur l'utilisation du bois réunira les acteurs de la filière construction en bois, soit des entreprises de la 2e transformation, en particulier des fabricants de composantes ou de structures en bois, des entrepreneurs, des associations professionnelles et des bureaux de génie-conseil et d'architectes, et des représentants du milieu de la recherche et de l'enseignement.

Tout comme la grappe minière, cette dernière relèvera du MRNF et sera mise sur pied en collaboration avec le MDEIE. Son mandat est très détaillé. Il s'agit :

- « d'élaborer un plan stratégique et une vision commune afin d'assurer le déploiement efficace de la construction en bois au Québec;
- « de stimuler l'émergence de nouvelles entreprises de fabrication ou de service;
- « de diffuser les pratiques novatrices;
- « de promouvoir le savoir-faire en construction;
- « éventuellement, de collaborer avec les représentants des autres industries de la construction, afin de définir de nouvelles solutions respectant l'idée du "bon matériau à la bonne place", et alliant ainsi plusieurs matériaux – ce qui permettrait également de positionner le bois comme matériau complémentaire. »

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 49 et 69.

CHAPITRE 8

VERS UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE À L'AVANT-GARDE

L'ensemble de la planète fait actuellement face à des enjeux qui ont et auront de plus en plus d'impacts sur notre qualité de vie : les changements climatiques et la dégradation de l'environnement, la diminution rapide des réserves mondiales de pétrole, l'augmentation constante du prix de l'énergie avec, comme conséquence, la nécessité et l'urgence, pour tous les pays, de se développer plus durablement.

Au siècle dernier, l'économie du Québec s'est construite sur des industries grandes consommatrices d'énergies fossiles : d'abord le charbon suivi plus tard du pétrole (mazout) et du gaz naturel. Bien que l'électricité soit devenue de plus en plus importante comme autre source d'énergie, les énergies fossiles demeurent en usage aujourd'hui, surtout dans le secteur du transport. Le transport des marchandises et des personnes est un élément essentiel de notre économie. Aujourd'hui, cela ne fait pas de doute, notre utilisation énergétique et notre économie ne sont pas durables. Comme société, nous n'avons d'autre choix que d'utiliser graduellement des ressources plus propres et renouvelables. La conception d'une politique énergétique cohérente et structurante peut proposer le meilleur chemin à emprunter pour y arriver.

Il est possible de dégager les grands principes qui devraient être mis de l'avant dans une telle politique, notamment en analysant les constats qui se sont dégagés du débat public qui a eu lieu en 1995 et nos positions syndicales d'alors et depuis. La définition d'actions plus concrètes commande des analyses sectorielles sur les énergies fossiles, l'électricité et le secteur du transport.

Définir une politique énergétique

Si les défis sont grands, il faut se rappeler que la situation énergétique du Québec est avantageuse à maints égards, notamment grâce à la prépondérance de l'hydroélectricité dans la consommation d'énergie totale. Toutefois, cela ne veut pas dire que le Québec n'a pas un énorme bout de chemin à faire. La réflexion est amorcée depuis déjà un bon moment dans la société québécoise, mais aussi dans nos syndicats et à la FTQ.

LES POSITIONS SYNDICALES SUR L'ÉNERGIE : CE QUI NOUS UNIT

Au cours des dernières années, la FTQ, plusieurs syndicats et conseils régionaux ont pris position à maintes reprises sur divers aspects d'une politique énergétique, par le biais de résolutions, de déclarations et d'énoncés. Souvent sur la production d'électricité, mais aussi, plus récemment sur les gaz de schiste. Deux syndicats ont adopté une politique énergétique qui reflète leurs préoccupations sectorielles, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)[61] et le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)[62]. Mais ces politiques et l'ensemble des positions des divers syndicats incorporent une vision beaucoup plus globale des enjeux reliés aux questions énergétiques et se rejoignent sur plusieurs points importants.

▼ Un droit fondamental à l'énergie

L'énergie est omniprésente dans notre quotidien et est au cœur de la satisfaction de nos besoins les plus fondamentaux comme la chaleur, la nourriture, l'éclairage et le transport. Les ressources énergétiques sont aussi une nécessité économique : elles alimentent des entreprises qui produisent des biens, des services et… des emplois. L'ensemble des syndicats considère que l'énergie est un bien commun ou un service public essentiel auquel tous les Québécois et Québécoises doivent avoir accès.

▼ Un contrôle étatique de la production d'énergie

Tous s'entendent pour que sa gestion soit publique afin d'assurer l'intérêt commun. L'État doit donc en contrôler l'exploitation, soit la production, la transformation, la distribution, etc. On propose la création d'une nouvelle société d'État pétrolière et le renforcement d'Hydro-Québec dans la recherche et le développement de nouvelles formes d'énergie.

61. Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier. *Politique 915 – Une transition équitable pour une économie durable en énergie*, Montréal, septembre 2000, 16 p.

62. Syndicat canadien de la fonction publique. *Des mesures pour un développement durable : politique du SCFP sur l'énergie électrique*, 17 septembre 2009, 13 p.

Le respect de l'environnement

La protection de l'environnement est une valeur profondément enracinée au sein de la FTQ et de ses syndicats affiliés, qui proposent des actions concrètes selon leur secteur, allant des sables bitumineux à l'hydroélectricité. Tous partagent la vision selon laquelle les gouvernements doivent absolument respecter le protocole de Kyoto et poursuivre leurs objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre en fonction des cibles définies. Tous ont déploré la décision canadienne de se retirer du protocole de Kyoto. Il s'agit là d'une stratégie à courte vue, qui donne implicitement son aval à une industrie d'énergies fossiles, pourtant une source importante d'émissions de gaz à effet de serre.

Le gouvernement du Québec s'est lui-même engagé à atteindre une série d'objectifs en appliquant diverses mesures concrètes, notamment l'imposition prochaine d'un plafond de pollution aux grandes industries. Devons-nous craindre que la volonté gouvernementale québécoise s'amenuise avec le désir de développer la filière québécoise des hydrocarbures, qui alourdirait notre bilan énergétique ?

Une transition équitable

Tous les syndicats affiliés et la FTQ sont très conscients que la transition vers des énergies renouvelables aura des impacts importants sur les travailleurs et les travailleuses et leurs communautés, particulièrement dans les activités ou secteurs en déclin. Malheureusement, ni le Canada ni le Québec ne se sont dotés de programmes convenables de soutien du revenu ou d'ajustement au marché du travail qui permettraient aux communautés, aux travailleuses et aux travailleurs affectés de mieux vivre cette vaste restructuration de l'économie. L'idée derrière une transition équitable est de faire une planification des changements menant vers une économie durable et d'en répartir les coûts économiques et sociaux de manière équitable entre tous les acteurs de la société, ce qui exige une contribution des entreprises et un financement public adéquats.

DES CONSIDÉRATIONS ESSENTIELLES

Dans les réflexions sur la politique énergétique, divers concepts sont utilisés. Ces derniers sont aussi mis de l'avant par la FTQ et les syndicats affiliés.

Sécurité et indépendance énergétiques

La sécurité énergétique fait référence à la garantie qu'en tout temps et en toutes circonstances, un territoire donné pourra s'approvisionner en ressources énergétiques pour combler ses besoins internes, et ce, en quantité suffisante et à un prix raisonnable. La provenance des ressources est une préoccupation secondaire, la priorité étant donnée à la garantie des approvisionnements. Cela dit, la sécurité énergétique implique tout de même une réflexion sur les types d'énergie à privilégier et doit viser la constitution d'un éventail diversifié d'approvisionnements afin de prévoir des pénuries potentielles, car il faut reconnaître que la sécurité énergétique comporte inévitablement une part d'incertitudes, notamment géopolitiques et environnementales. Ces incertitudes sont hors de notre contrôle (ex. chocs pétroliers, guerres, désastres naturels) et, pour ce qui est des désastres naturels, ils tendent à s'intensifier avec les changements climatiques (ex. crise du verglas, ouragan Katrina).

L'indépendance énergétique est l'un des moyens d'atteindre la sécurité énergétique. Elle fait référence au fait de pouvoir s'approvisionner soi-même, comme collectivité, en ressources énergétiques, sans avoir à dépendre des marchés extérieurs. L'objectif est que tout ce qui est consommé sur un territoire donné soit

Position de la FTQ lors des consultations sur l'actuelle politique énergétique (2006-2015)

« QU'IL SOIT RÉSOLU QUE lors de la commission parlementaire sur l'avenir énergétique, la FTQ exige du gouvernement du Québec la mise sur pied d'une véritable consultation publique sur l'énergie (comme en 1996) qui permettra ensuite de prendre de meilleures décisions en matière d'énergie.

« QU'IL SOIT RÉSOLU QUE la FTQ appuie ce virage pour que le Québec se dirige vers un meilleur avenir énergétique, environnemental et économique en adoptant et favorisant les politiques d'efficacité énergétique, d'économie d'énergie, les filières éoliennes, solaire actif et passif et la géothermie. Le tout, en appui à l'hydroélectricité.

« QU'IL SOIT RÉSOLU QUE la FTQ soutienne que les nouveaux moyens de production d'électricité qui seront développés relèvent exclusivement d'Hydro-Québec pour lui permettre une meilleure planification ainsi qu'une meilleure utilisation. »

Source : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Résolution sur la consultation publique sur l'énergie*, [adoptée au Conseil général], 10 mars 2005.

extrait, produit et transformé sur ce même territoire. L'indépendance énergétique vise une forme d'autonomie ou encore d'autosuffisance en matière énergétique. L'idée d'indépendance énergétique implique *a priori* un examen des ressources énergétiques disponibles ainsi qu'une analyse des habitudes de consommation afin de déterminer la meilleure combinaison permettant de s'approvisionner uniquement avec les ressources énergétiques disponibles sur le territoire donné. Cette indépendance suppose généralement des changements majeurs au niveau des habitudes de consommation énergétique pour l'ensemble de la société. Enfin, elle implique une réflexion sur les types de filière énergétique qui peuvent être développés sur le territoire national.

Dans la compréhension générale, il existe une certaine confusion entre les deux expressions qui sont souvent utilisées indifféremment. Bien que le concept ne soit pas clairement cerné, la FTQ a toujours été, dans ses positions passées, en faveur de la sécurité des approvisionnements énergétiques. Ce qui se dégage des politiques des syndicats se rapproche plus du concept d'indépendance énergétique à l'échelle canadienne, même si l'on y utilise le terme de sécurité énergétique.

Économie d'énergie et efficacité énergétique

L'économie d'énergie et l'efficacité énergétique sont les deux côtés de la même médaille. En général, on entend par économie d'énergie l'ensemble des actions menées pour diminuer la consommation d'énergie ou pour éviter les pertes d'énergie. Cela peut se faire par l'abandon ou la réduction d'une activité consommatrice d'énergie, notamment par des changements de comportement. Lorsque la consommation d'énergie est réduite par le progrès technologique ou l'amélioration des processus de production, il s'agit d'efficacité énergétique. L'efficacité énergétique, ce peut aussi être de consommer mieux, sans nécessairement consommer moins (en valeur absolue). Dans tous les cas, on doit viser la diminution des coûts économiques et sociaux ainsi que la réduction de l'empreinte écologique, notamment par une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La FTQ a toujours défendu l'efficacité énergétique comme élément incontournable d'une politique énergétique. Elle considère cependant qu'il s'agit plus d'un enjeu collectif qu'individuel. La FTQ propose qu'une approche intersectorielle soit adoptée pour prendre en compte la spécificité de chaque secteur en matière énergétique. Par exemple, l'industrie des pâtes et papiers, l'un des secteurs les plus énergivores, a réduit sensiblement ses émissions de gaz à effet de serre, notamment en améliorant son efficacité énergétique. D'autres secteurs, déjà efficients en ce domaine, pourraient ne pas avoir de cibles spectaculaires à atteindre. Une économie d'énergie peut aussi se concrétiser dans l'entretien et la construction des bâtiments. De nouvelles normes d'efficacité énergétique devraient être intégrées au Code du bâtiment.

Utilisation de la bonne énergie au bon endroit

Le dossier de l'énergie est une question très complexe. Lorsqu'on l'aborde, il est utile de regarder l'usage que nous faisons des différentes formes d'énergie, renouvelables ou non. Cela permet de dégager les enjeux sous-jacents à chacun des usages.

Dans le cadre de la reconversion verte, un des objectifs à atteindre pourrait être de réduire au maximum l'utilisation de l'énergie fossile (diesel, mazout) pour produire de l'énergie électrique, par exemple. Toutefois, il faut bien reconnaître que, dans certaines régions nordiques très éloignées, tant que les communautés ne seront pas raccordées au réseau électrique national, l'atteinte d'un tel objectif n'est pas réaliste. L'usage d'une énergie fossile devrait alors être une solution temporaire, valable pour une période de transition. Ce processus de transition peut aussi s'appliquer au gaz naturel utilisé par les industries et les commerces qui utilisent actuellement du mazout lourd comme combustible dans leurs établissements. C'est l'objectif derrière la prolongation du gazoduc vers la Côte-Nord. Le gaz naturel est en effet moins dommageable au plan environnemental que le mazout, car il émet moins de gaz à effet de serre.

Toute réflexion sur une politique énergétique doit permettre d'identifier le type d'énergie à produire, la ressource pour le faire (eau, vent, pétrole, gaz naturel, etc.), mais aussi les usages de cette énergie : usage domestique, transport, combustible pour l'industrie, etc. Par exemple, que l'électricité provienne de ressources renouvelables comme l'hydraulique, l'éolien, la biomasse ou le solaire, ou de ressources non renouvelables tels le nucléaire, le charbon ou le gaz naturel, en fin de compte, cela reste le même type d'énergie, de l'énergie électrique. La question que l'on doit alors se poser est double : quel est le meilleur usage de l'énergie électrique et quelle est la meilleure façon de la produire ? C'est en choisissant d'utiliser la bonne énergie au bon endroit que le Québec favorise une utilisation optimale de ses ressources. Et c'est collectivement que nous devons faire ces choix.

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX À METTRE DE L'AVANT

Le vaste débat public sur l'énergie qui a eu lieu en 1995 ainsi que les réflexions et la longue expérience syndicale des syndicats et de la FTQ permettent de dégager certains principes généraux qui devraient guider nos revendications pour une politique énergétique cohérente et structurante. Une politique énergétique doit :

- Répondre aux critères du développement durable et, à ce titre, les choix retenus doivent tenir compte des coûts sociaux. En plus d'améliorer notre performance environnementale, la transition doit être équitable et soutenir les emplois.
- Permettre de constituer un éventail de sources d'énergie le plus diversifié et le plus large possible, afin de garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques.
- Mettre l'emphase sur l'efficacité énergétique et les économies d'énergie dans une perspective globale et collective. L'efficacité énergétique doit être d'abord un projet collectif et non uniquement une responsabilité individuelle. Dans cet esprit, il importe de systématiquement mettre à contribution les entreprises.
- Permettre un développement harmonieux de l'ensemble des régions du Québec en prenant en compte les différentes réalités sociales, économiques et territoriales propres à chacune.
- Confirmer l'État comme maître d'œuvre de la politique et de l'exploitation des ressources énergétiques.

En outre, afin d'analyser correctement les différentes filières énergétiques et ainsi assurer une véritable mise en œuvre d'une telle politique, une planification intégrée des ressources (PIR) est nécessaire. Comme le soulignait, en 1995, la Table de consultation du débat public sur l'énergie, la PIR « … est une approche qui vise à identifier, dans la gestion du secteur énergétique, la solution la moins coûteuse et la plus souhaitable des points de vue économique, social et environnemental, compte tenu de toutes les possibilités offertes et de leurs implications »[63]. La FTQ était d'accord avec cette approche et y adhère toujours. Cependant, il faut reconnaître que la tâche n'est pas aisée. Pour que l'exercice soit crédible, cette tâche doit être réalisée par un organisme public qui peut faire preuve de neutralité et d'une grande transparence.

La planification intégrée des ressources (PIR)

Selon la Table de consultation du débat public sur l'énergie, qui a tenu une vaste consultation en 1995, « [l]es méthodes qui se réclament de la planification intégrée des ressources réunissent quatre caractéristiques :

- « Pour réaliser l'équilibre entre l'offre et la demande d'énergie, toutes les options envisageables sont analysées, du côté de l'offre comme de la demande, y compris les possibilités d'économiser l'énergie.
- « L'analyse de ces options se fait en intégrant l'ensemble des conséquences qui y sont liées, notamment les externalités économiques, environnementales et sociales.
- « Le processus comporte un appel systématique à la participation du public.
- « L'analyse intègre les risques découlant de chacun des choix énergétiques envisagés. »

Source : Ministère des Ressources naturelles. *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, Québec, 1996, p. 69.

Les ressources énergétiques fossiles

Les hydrocarbures, le pétrole et le gaz naturel sont des sources d'énergie fossile non renouvelable qui ne sont pas encore produites au Québec. Les orientations gouvernementales semblent cependant déjà être favorables à d'éventuelles productions, même si certaines ont été mises sur la glace, notamment en ce qui concerne les gaz de schiste.

Le pétrole représente près de 40 % du bilan énergétique du Québec alors que l'utilisation du gaz naturel est marginale, le gaz servant principalement à chauffer les maisons et à produire de l'électricité. La production des gaz de schiste se développant aux États-Unis et le marché étant continental, une réflexion approfondie sur le pétrole et le gaz est nécessaire, car intervenir dans le débat public et se mobiliser pour nos propres objectifs est urgent.

63. Ministère des Ressources naturelles. *Pour un Québec efficace – Rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie*, Québec, 1996, p. 69.

LE GAZ NATUREL AMÉRICAIN : UNE INFLUENCE MAJEURE SUR LE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

Les impacts de la mise en exploitation des gaz de schiste aux États-Unis dépassent bien largement la question de l'exploitation d'une ressource énergétique. Depuis longtemps, les géologues savaient que les shales renfermaient potentiellement de grandes quantités de gaz. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que la combinaison des techniques du forage horizontal et de la fracturation hydraulique a offert la possibilité technologique d'y accéder. En 2008, la flambée du prix du gaz naturel a donné l'impulsion économique qu'attendaient les compagnies gazières pour se lancer dans la phase d'exploitation.

Au Québec comme ailleurs, pour des raisons technologiques, il est difficile d'estimer les réserves réelles et exploitables des gaz de schiste. Le gouvernement américain considère tout de même que, d'ici la fin de la décennie, le gaz naturel provenant de l'exploitation des gaz de schiste représentera près de la moitié de la production gazière nord-américaine[64]. De plus, on estime que la production américaine dépassera la demande intérieure dès 2016 et qu'il sera alors nécessaire d'exporter ou de trouver de nouveaux débouchés. Considérant que le marché du gaz naturel est continental, cela explique en partie pourquoi l'exploitation éventuelle des gaz de schiste au Québec demeure peu probable à court et moyen terme puisque les conditions économiques ne sont pas réunies. Mais elles le seront un jour et les pressions reviendront. Il faudra alors s'assurer que les projets soumis et les technologies utilisées respectent les principes du développement durable avant de donner notre aval à ces derniers.

Position de la FTQ sur les gaz de schiste

La FTQ a joué la carte de la prudence lorsque le dossier de la possible exploitation des gaz de schiste a fait surface dans les débats publics en 2010. Sans se prononcer contre le principe d'exploiter les réserves de gaz en sol québécois, il était clair que, si la ressource devait un jour être exploitée, cela devait impérativement se faire de manière respectueuse de l'environnement et des communautés.

« Pour nous, actuellement, dans les conditions présentes, il nous apparaît suffisamment clair que l'exploitation des gaz de schiste ne s'inscrit pas dans une perspective de développement durable, tant aux niveaux économique, environnemental que social. »

La FTQ réitérait, par la même occasion, sa position pour la tenue d'une consultation globale sur le développement de la filière des hydrocarbures, gaz et pétrole, au Québec.

Source : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec,* [Mémoire présenté devant la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement], novembre 2010, p. 8-9.

LE PÉTROLE : POUR UNE MEILLEURE UTILISATION

La fin du pétrole bon marché : une exploitation encore plus nuisible ?

L'ère du pétrole à bon marché est bel et bien révolue. Les prix ont été continuellement à la hausse au cours de la dernière décennie et cette tendance se confirmera encore à l'avenir. Cependant, l'augmentation constante des prix alimente des décisions ayant des impacts environnementaux négatifs. Un pétrole plus cher rend rentable l'exploitation de gisements autrefois considérés comme non viables au plan économique. Cela encourage l'exploitation de gisements non conventionnels comme celui des sables bitumineux, dont l'extraction nécessite des procédés très polluants et émet d'énormes quantités de gaz à effet de serre. Les projets pétroliers à Gaspé ou, éventuellement, sur l'île d'Anticosti ne font pas l'objet d'études environnementales même si les procédés semblent inquiétants à ce niveau. En effet, certains tests d'injectivité ressemblent fort au processus de fracturation hydraulique, lequel fait actuellement l'objet d'un moratoire.

Le pétrole : trop essentiel pour ne pas en prendre soin

La hausse du prix du pétrole peut aussi conduire à une course effrénée pour la découverte de nouveaux gisements et à l'exploitation jusqu'à la dernière goutte d'une ressource non renouvelable, pourtant essentielle pour certains usages. « Avec une Terre qui compte plus de 6,75 milliards d'habitants, l'humanité ne saurait se passer du jour au lendemain du pétrole et des autres hydrocarbures fossiles sans aller directement à la catastrophe. Pas question, donc, de démoniser le pétrole.

64. U.S. Energy Information Administration. *Annual Energy Outlook – Early Release Overview 2012*, Washington, 2012, p. 1.

En 1995, la FTQ disait du pétrole…

« En diminuant, les réserves de pétrole créeront une pression sur les prix. C'est pourquoi il faut continuer à tenter de faire plus avec moins, donc de maximiser les conditions d'utilisation du pétrole.

« Ceci implique de ne pas miser sur l'utilisation du pétrole dans des applications où l'on dispose d'une solution alternative. Déjà lors des chocs pétroliers, le gaz et l'électricité ont fait une percée importante sur le marché du chauffage. Les résultats de la recherche nous incitent à penser que le pétrole pourra un jour être remplacé par des produits à coût comparable et moins polluants pour le chauffage, mais également pour le transport. »

Source : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Mémoire sur une politique de l'énergie au service des Québécois et des Québécoises*, 1995, p. 22.

Le pic pétrolier

La notion de pic pétrolier (*oil peak* en anglais) désigne le sommet de la courbe de production d'un bassin pétrolier ou d'une zone pétrolifère, sommet à partir duquel la production diminuera en volume. Par extension, l'expression « pic pétrolier » fait référence au moment où déclineront les réserves mondiales de pétrole, sachant que la ressource n'est pas renouvelable et que sa demande est croissante. Malgré le fait que les scientifiques ne s'entendent pas sur le moment où le pic pétrolier sera atteint (quelque part entre aujourd'hui et 2050 selon les gisements), une certitude demeure : un jour, les réserves mondiales de pétrole commenceront à diminuer, et cela, en dépit des nouveaux gisements qui seront trouvés.

Source : Wikipédia. *Pic pétrolier*, [En ligne] [fr.wikipedia.org/wiki/Pic_p%C3%A9trolier] (Consulté le 28 mars 2012).

Le développement de la pétrochimie

Comme intrant dans l'industrie pétrochimique, le pétrole sert à la fabrication de nombreux sous-produits à forte valeur ajoutée qui sont omniprésents dans notre quotidien : plastiques, composés, médicaments, lubrifiants et plusieurs autres. Ce secteur d'activité génère d'importantes retombées économiques et soutient plus de 20 000 emplois, en incluant les emplois dans les raffineries et dans le secteur du gaz. Ce secteur d'activité doit faire face à d'importants défis environnementaux, dont l'élimination des produits chimiques persistants, toxiques et bioaccumulatifs. La présence d'installation de raffinage du pétrole au Québec est essentielle pour assurer la disponibilité des sous-produits nécessaires à l'industrie pétrochimique.

Source : Comité sectoriel de main-d'œuvre : chimie, pétrochimie, raffinage et gaz. *Résumé des résultats du diagnostic – Tiré du diagnostic sectoriel 2009-2010*, [Document présenté à l'assemblée générale annuelle], juin 2010, 22 p.

Par contre, son importance est telle qu'il faut mettre tout en œuvre pour le protéger et éviter une utilisation abusive afin de le conserver pour des usages où il est difficilement remplaçable. Heureusement, c'est dans les secteurs où le pétrole est le plus utilisé – le transport et la production d'énergie – que les alternatives sont les plus crédibles »[65]. C'est aussi ce qu'affirmait la FTQ en 1995 en soulignant l'importance de faire une meilleure utilisation du pétrole.

Pour le Québec, ce n'est pas uniquement une question de diminuer sa vulnérabilité au marché des énergies fossiles, mais c'est aussi d'être plus concurrentiel face aux autres pays qui maintiendront cette dépendance. Éventuellement, tous les pays devront se tourner vers d'autres formes d'énergie plus durables. Les premiers qui l'auront fait auront alors un avantage compétitif indéniable, non seulement en termes d'expertise, mais aussi de production industrielle et de technologie.

Le pétrole a principalement deux usages : un usage énergétique, c'est-à-dire servir de combustible pour produire de l'énergie (centrales thermiques, chauffage, etc.) ou de carburant pour se déplacer; et un usage industriel, c'est-à-dire d'intrant pour l'industrie pétrochimique. C'est là une des raisons qui doit motiver la préservation à long terme de la ressource afin que ces industries puissent poursuivre leurs activités, mais également puissent mener des activités de recherche et développement pour élaborer des procédés moins dommageables pour l'environnement.

Dans le cadre d'un virage vert, c'est d'abord et avant tout l'usage énergétique du pétrole qu'il faut examiner. Au Québec, le pétrole comme source d'énergie est utilisé

65. Mousseau, Normand. *L'avenir du Québec passe par l'indépendance énergétique*, Éditions MultiMondes, Québec, 2009, p. 59.

comme combustible pour le chauffage domestique, commercial et industriel, et pour la production d'électricité, comme dans le cas des centrales thermiques fonctionnant au mazout lourd ou au diesel. Cela dit, le carburant pour le transport demeure de loin son principal usage énergétique. Et c'est là qu'il faut intervenir.

L'électricité québécoise

Rappelons que 97 % de l'électricité produite au Québec, toute source confondue, est de source renouvelable en plus d'être abordable. L'un des enjeux au cœur de toute politique énergétique concerne ce que nous choisissons de faire de notre électricité, qui est principalement de l'hydroélectricité. Globalement, deux options s'offrent à nous : utiliser ce que produit le Québec pour stimuler la reconversion verte (soutenir le secteur manufacturier, les grandes industries qui font vivre nos régions, l'utiliser pour de grands projets structurants telle l'électrification du transport, etc.) ou l'exporter.

EXPORTER NOTRE ÉLECTRICITÉ : OUI, MAIS…

Depuis plus de dix ans, la politique énergétique du gouvernement du Québec a incité Hydro-Québec à participer activement au marché intégré de l'électricité en Amérique du Nord. Cette décision était économiquement logique, le Québec étant dans une position privilégiée pour concurrencer sur le marché américain. L'énergie québécoise, propre, basée sur des installations fiables et, pour une large part, déjà amortie était peu coûteuse face à une production électrique faite à partir de centrales au charbon obsolètes et polluantes.

Lorsque Hydro-Québec est devenue un acteur sur le marché de l'électricité en 1997 (ouverture du marché de gros), les prix subissaient une forte pression à la hausse compte tenu de l'explosion du cours du baril de pétrole et du gaz naturel. Cela était très avantageux pour le Québec, qui avait la possibilité de produire de grandes quantités d'électricité à faible coût et ainsi de profiter des tarifs élevés sur le marché pour dégager d'importantes marges de profits.

À plusieurs reprises, la FTQ a pris position en faveur du développement de nouveaux complexes énergétiques tels ceux d'Eastmain-Rupert et de la Romaine pour deux raisons : assurer la sécurité énergétique et augmenter la capacité d'exportation d'Hydro-Québec. Jusqu'à très récemment, le pari semblait rentable. Mais c'était sans compter sur un changement majeur qui allait survenir vers la fin de la dernière décennie : l'impact des gaz de schiste américains sur le marché de l'électricité nord-américain qui a fait fléchir le prix de l'électricité. Depuis, plutôt que d'être en situation critique quant au rendement de ses barrages, Hydro-Québec accumule des surplus d'électricité et de nombreux nouveaux chantiers fourniront des milliers de kWh supplémentaires au réseau.

Si la tendance actuelle se maintient, les coûts de production de l'électricité produite aux États-Unis en utilisant les gaz de schiste seront à la baisse et devraient rester bas encore plusieurs années. Pour le Québec, cela veut dire que la vente d'électricité sur le marché américain sera moins rentable. Alors que le Québec se lance dans d'importants projets de production hydroélectrique ayant comme principal objectif l'exportation, cet environnement économique appelle une certaine réflexion.

LE BLOC PATRIMONIAL : AU CŒUR DU PACTE ÉNERGÉTIQUE DU QUÉBEC

La loi instituant le bloc patrimonial d'électricité a été adoptée dans un contexte de déréglementation du marché de l'électricité. L'objectif était de préserver les acquis de la nationalisation de l'électricité dans un contexte où Hydro-Québec s'engageait dans la vente d'importantes quantités d'électricité à l'extérieur du Québec.

Dans le budget de 2010, le gouvernement a fait l'annonce que le prix de l'électricité provenant du bloc patrimonial augmentera progressivement à compter de

TransCanada Energy : une centrale thermique inopérante qui coûte cher !

La centrale thermique de Bécancour à cogénération au gaz naturel, semblable à celle du défunt et mal aimé projet du Suroît, a été construite en 2007 par TransCanada Energy, une entreprise privée, avec la promesse qu'Hydro-Québec achèterait l'ensemble de l'électricité produite. En raison des importants surplus d'électricité, Hydro-Québec n'achète plus l'électricité et doit payer une compensation à l'entreprise privée pour maintenir la centrale fermée, une somme estimée à plus de 200 millions de dollars par année.

Source : Salvet, Jean-Marc. « TransCanada Energy dédommagée 200 millions $ par an, selon le PQ », *La Presse*, 27 mars 2012 [En ligne] [www.cyberpresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201203/26/01-4509605-transcanada-energy-dedommagee-200-millions-par-an-selon-le-pq.php] (Consulté le 2 avril 2012).

LE SCFP SE PRONONCE !

Pour le maintien du bloc patrimonial

« ATTENDU l'adoption du dernier budget libéral qui prévoit une hausse importante du tarif du bloc patrimonial à compter de 2014;

« ATTENDU la hausse substantielle des tarifs d'électricité que cela entraînera;

« ATTENDU l'impact important de cette hausse sur le budget des familles québécoises;

« ATTENDU QUE cela représente la fin d'un héritage combien précieux, conséquence de la nationalisation de l'énergie hydroélectrique du Québec il y a près de 50 ans;

« IL EST RÉSOLU QUE le SCFP prenne les moyens nécessaires pour combattre cette mesure rétrograde des libéraux et fasse en sorte que le tarif du bloc patrimonial soit maintenu au-delà de 2014;

« IL EST RÉSOLU QUE le SCFP fasse les représentations nécessaires auprès de la FTQ afin que celle-ci participe également à ces démarches. »

Source : Syndicat canadien de la fonction publique. *Maintien du bloc patrimonial,* résolution substitut S-R-42, mai 2011, p. 46.

2014. Selon ses estimations, cela devrait se traduire par une augmentation de 3,7 % des tarifs d'électricité[66]. Le bloc patrimonial est beaucoup plus qu'une politique tarifaire sur l'électricité destinée aux Québécois et aux Québécoises. Il est le socle du pacte énergétique qui lie Hydro-Québec à son unique propriétaire, l'ensemble de la population du Québec. Ce pacte ne peut être modifié sans consultation.

Le transport : le nerf de la guerre !

Le transport représente la pierre angulaire d'une politique énergétique. C'est dans ce domaine que la vulnérabilité de l'économie québécoise est la plus grande. Une réorganisation du transport qui valorise une transition vers des moyens de transport davantage propulsés par l'électricité comporte des avantages à tous les niveaux (économique, social et environnemental). C'est un projet qui combine tous les principes d'une politique énergétique. Plus encore, agir sur le transport est un projet de société qui rassemble plusieurs

66. Finances Québec. *Budget 2010-2011 – Budget en un coup d'œil*, Québec, mars 2010, p. 12.

Énergie : la position avantageuse du Québec

« Le Québec est admirablement bien doté pour construire son indépendance énergétique et se donner des infrastructures économiques adaptées aux défis du vingt et unième siècle. Il possède un potentiel exceptionnel d'énergies hydraulique et éolienne qui peut être exploité et mis en valeur dans des délais relativement courts. Pour une transition vers une économie verte se déployant sur les plans industriel, commercial et environnemental, il faudrait toutefois une volonté politique audacieuse, qui ferait de l'indépendance énergétique du Québec un objectif stratégique prioritaire, visant une restructuration industrielle d'envergure.

« La réorganisation de nos infrastructures de transport pourrait constituer la pierre angulaire de cette stratégie. En effet, c'est en matière de transport que la vulnérabilité de l'économie québécoise est la plus grande et où la transition serait la plus difficile à affronter en cas de choc pétrolier. Le choix d'une stratégie d'électrification du transport collectif nous apparaît s'imposer d'évidence. »

Source : Institut de recherche en économie contemporaine. *L'électrification du transport collectif : un pas vers l'indépendance énergétique*, décembre 2010, p. 2-3.

positions soutenues de longue date par la FTQ : combiner une politique de développement régional et d'occupation du territoire; être un puissant moteur de reconversion industrielle et de développement économique; réduire les gaz à effet de serre.

LE TRANSPORT : PLUS QUE DES ENJEUX INDIVIDUELS

Les enjeux du transport sont à la fois collectifs et individuels. Les choix individuels sont cependant guidés par des cadres collectifs. Par exemple, un crédit d'impôt significatif pour l'achat de véhicule à haut rendement énergétique (pas uniquement pour les voitures hybrides) est une mesure collective qui incite à faire de meilleurs choix individuels. Ces mesures doivent cependant être combinées à d'autres mesures structurantes sur l'ensemble du secteur du transport. Ce n'est qu'à cette condition que nous pourrons réellement avoir un impact sur l'économie,

LES TCA SE PRONONCENT!

Position sur le transport et l'environnement*

« Nous sommes un syndicat de transport. Nos membres construisent, entretiennent et exploitent des automobiles, des camions, des autobus, des métros, des trains de banlieue, des services ferroviaires de voyageurs et de marchandises, des bateaux, des navires et des avions. Nous voulons garder nos emplois de qualité; nous voulons construire des produits qui contribuent à la société, et pas le contraire; de même pour les produits que nous utilisons.

« Nous exigeons que les entreprises pour lesquelles nous travaillons produisent des biens et des services de manière écologique et socialement responsable. En plus de protéger l'environnement dans lequel nous vivons, cette approche assure la viabilité de l'industrie canadienne des transports, tout en sécurisant nos emplois. »

* Traduction libre

Source : Canadian Auto Workers of Canada. *Statement on Transportation & Environment*, [En ligne] [www.caw.ca/en/about-the-caw-policies-and-papers-statement-on-transportation-environment.htm] (Consulté le 24 avril 2012).

sur l'environnement et sur la société. Il est important de souligner qu'un plan audacieux pour le transport ne peut faire l'économie d'une réflexion sur le transport en région. Il faut adapter les solutions à la réalité du territoire québécois, qui est vaste, enneigé plusieurs mois par année et inégalement peuplé.

Les enjeux collectifs liés au transport concernent les décisions qui ont un impact global et significatif sur le transport urbain, le transport interurbain et le transport des marchandises. D'une part, c'est en faisant du transport collectif une solution réellement avantageuse qu'il est possible d'avoir une incidence sur les choix de transport individuel. D'autre part, c'est en rendant plus efficace le transport des marchandises que le Québec peut devenir plus concurrentiel.

LE TRANSPORT URBAIN ET INTERURBAIN : REMETTRE LE QUÉBEC SUR LES RAILS

En ce qui concerne le transport urbain et interurbain, plusieurs projets sont déjà sur la table à dessin et

Efficacité énergétique et modes de transport des marchandises

Avec 5 litres de carburant, une tonne de marchandise peut parcourir les distances suivantes :

- 550 km par bateau
- 333 km par train
- 100 km par camion
- 7 km par avion

Source : Port de Rouen. *Dossier pédagogique sur le développement durable*, Rouen, 2006, p. 2.

pourraient devenir autant d'éléments constitutifs d'une politique énergétique structurante. Il ne manque que la volonté politique pour les mettre de l'avant. Il s'agit du tramway de Montréal, du tramway de Québec, du système léger sur rail (SLR) reliant la Rive-Sud et le centre-ville de Montréal, du prolongement du métro de Montréal vers l'est, du trolleybus de Montréal et de Laval et de l'électrification des lignes de train de banlieue de l'Agence métropolitaine de transport[67]. Ces projets de transport collectif fonctionnent principalement à l'électricité et font appel à un savoir-faire que l'on possède déjà au Québec. Leur réalisation permettrait de renforcer et de développer davantage la grappe industrielle de l'aéronautique. Cela dit, ces exemples de projets ne sont nommés que pour démontrer que de nombreuses solutions s'offrent à nous.

Le projet d'un réseau de monorails rapides, plus expérimental, pourrait quant à lui desservir plusieurs régions du Québec, tout en développant un pôle technologique autour du moteur-roue. Selon l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC), le projet de monorail à moteurs-roues, qui est une invention québécoise, est un bon exemple d'un projet de société visant à réduire l'utilisation du pétrole dans le transport et à faciliter les déplacements entre les régions du Québec. C'est aussi un projet structurant qui permettrait à la fois d'utiliser notre hydroélectricité dans un vaste projet de développement économique et de stimuler toute une grappe industrielle autour de la construction et de l'entretien des équipements (rails, moteurs-roues et wagons).

67. Institut de recherche en économie contemporaine. *L'électrification du transport collectif : un pas vers l'indépendance énergétique*, Montréal, décembre 2010, p. 2-3.

LE TRANSPORT DES MARCHANDISES : VALORISER LE BATEAU ET LE TRAIN

Pour ce qui est du transport des marchandises, deux grands axes d'action s'offrent à nous. Le premier axe concerne le choix du mode de transport utilisé pour le transport de marchandises sur de longues distances (bateau, train, camion, avion). Bien que nous n'ayons pas toujours le contrôle sur le choix de ces modes de transport, qui sont souvent liés au commerce international, nous pouvons faire le choix de rendre plus avantageuses et compétitives certaines options pour le transport des marchandises, notamment à l'intérieur du territoire national. À ce titre, le bateau et le train sont beaucoup plus efficaces que le camion et l'avion.

LE TRANSPORT PAR CAMION : DES SOLUTIONS PLUS ÉCOLOGIQUES

Le second axe concerne le choix du carburant utilisé pour le transport par camion (diesel, essence, gaz naturel, biocarburant), qui est souvent la seule solution possible pour acheminer les marchandises à leur destination finale, dans les entreprises, les commerces, etc.

Le remplacement du carburant diesel dans le transport routier des marchandises par le gaz naturel liquéfié représenterait une solution à la fois plus économique et plus écologique. Plus économique, car le prix du diesel est constamment à la hausse alors que celui du gaz devrait rester bas dans un avenir prévisible. Plus écologique, car le gaz naturel émet beaucoup moins de polluants et de gaz à effet de serre que le diesel.

En octobre dernier, Gaz Métro Solutions Transport, filiale à part entière de Gaz Métro, a lancé un projet pilote, dans le corridor Québec-Toronto, d'établissement de postes de ravitaillement pour véhicules lourds au gaz naturel liquéfié. Ce projet, nommé « route bleue », pourrait mener à l'implantation d'un réseau de distribution plus étendu. Le gouvernement du Québec, qui ne dispose d'aucune politique ou programme particulier à cet effet, a cependant contribué 1,8 million de dollars à cette première initiative.

L'enjeu restera toutefois la conversion des véhicules. Il en coûte, à l'heure actuelle, près de 100 000 dollars pour convertir un camion du diesel au gaz naturel. Bien que la compagnie Robert Transport, dont le Fonds de solidarité est un des partenaires majeurs, prévoit l'achat de 180 véhicules fonctionnant au gaz, il faudra que d'autres entreprises de transport emboîtent le pas pour que le gaz devienne un substitut réel du carburant diesel dans le transport des marchandises.

Groupe Robert : le gaz naturel, un choix vert !

Préoccupé de réduire les émissions de gaz à effet de serre, Groupe Robert a décidé de convertir une partie de sa flotte de camions au gaz naturel liquéfié. Dans un premier temps, 180 véhicules de marque Peterbilt alimentés au gaz naturel liquéfié seront achetés. Ce projet nécessite d'importants investissements qui ont pu se concrétiser avec l'aide financière du Fonds de solidarité FTQ.

Cette entreprise est la première, dans son domaine, à prendre un tel virage. « Pour assurer l'avenir, il est urgent d'avoir une vision du monde qui tient compte des aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement. »

Source : Fonds de solidarité FTQ. *Rapport annuel et de développement durable*, octobre 2011, p. 40.

CHAPITRE 9
DE LA MAIN-D'ŒUVRE EN QUANTITÉ ET EN QUALITÉ

Les pénuries ou la rareté de main-d'œuvre dans les secteurs des ressources naturelles et énergétiques doivent être analysées en tenant compte de la réalité et en développant des solutions structurantes. Les entreprises doivent assurer une meilleure gestion de leur main-d'œuvre, y compris offrir des conditions de travail adéquates et assurer une formation continue de cette main-d'œuvre. Le gouvernement doit les soutenir dans ces orientations plus qu'il ne le fait actuellement. Le navettage et l'utilisation d'une main-d'œuvre étrangère sont des solutions mises de l'avant par les entreprises, dans l'urgence, sans véritable contrôle gouvernemental. Il importe d'en analyser les effets et de développer des revendications visant à améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs et des travailleuses.

La gestion de la main-d'œuvre : plus de rigueur

Les déclarations alarmistes relatives aux pénuries généralisées de main-d'œuvre des entreprises et du gouvernement se font de plus en plus nuancées. Ainsi, récemment, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale a affirmé qu'« [il] y a suffisamment de têtes et de bras au Québec – en dépit de la rareté de personnel dans certains métiers et professions – pour fournir la main-d'œuvre nécessaire à la réalisation du Plan Nord »[68]. Néanmoins, le marché du travail québécois se resserre et il existe certaines pénuries transitoires de main-d'œuvre spécialisée.

Les moyens utilisés pour répondre à ces carences sont loin d'être les plus adéquats. La FTQ croit que les entreprises doivent désormais consacrer plus d'efforts qu'elles n'en font présentement à l'analyse de leurs besoins et au recrutement de la main-d'œuvre, ce qui les oblige à revoir leurs pratiques de gestion de la main-d'œuvre, les conditions de travail offertes et leur modèle de formation.

LES BESOINS DE MAIN-D'ŒUVRE : DES ANALYSES ABSENTES OU PARTIELLES

Le principal problème des employeurs est qu'ils manquent souvent de vision dans la gestion de leur main-d'œuvre. Rares sont les entreprises où l'on fait une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre à moyen et long terme. Pour celles qui le font, d'importantes lacunes sont observées. Par exemple, les employeurs ne perçoivent pas leur main-d'œuvre en emploi comme une solution interne à certaines pénuries. D'ailleurs, ils connaissent mal les compétences de leurs employés, qui sont généralement beaucoup plus qualifiés qu'ils ne le pensent. Pourtant, Emploi-Québec offre déjà un soutien financier aux entreprises qui décideraient de le faire. La Commission nationale sur la participation du marché du travail des travailleurs et des travailleuses expérimentés de 55 ans et plus incite d'ailleurs les employeurs à réaliser un tel exercice de gestion prévisionnelle de leur main-d'œuvre et soutient le déploiement d'aides financières pour les appuyer[69].

▼ Changements organisationnels et technologiques

De plus, les entreprises ne tiennent pas compte des changements organisationnels et technologiques qui continueront et s'accéléreront au fil des ans et qui, bien souvent, n'obligeront pas de combler tous les départs, notamment les départs à la retraite. En effet, les entreprises ne semblent pas tenir compte des hausses éventuelles de productivité qui leur permettront de produire autant avec le même niveau de main-d'œuvre. La preuve en est que certains postes vacants, suite aux départs à la retraite, ne sont pas nécessairement comblés à l'heure actuelle et qu'il est raisonnable de croire qu'il continuera à en être ainsi.

▼ Planification de la production

Les entreprises et les gouvernements ont aussi un contrôle sur le rythme de production. Ce n'est pas la première fois que la FTQ intervient sur ce sujet en demandant à ce que des efforts de planification soient faits afin d'assurer une plus grande stabilité de l'emploi dans des secteurs où les cycles sont très marqués, comme c'est le cas dans la construction et dans le secteur minier, par exemple.

68. Leduc, Gilbert. «160 M$ pour la formation des travailleurs du Plan Nord», *Le Soleil*, 29 février 2012, [En ligne] [www.cyberpresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201202/28/01-4500768-160-m-pour-la-formation-des-travailleurs-du-plan-nord.php].

69. Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus. *Le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite : Des enjeux pour tous – Un effort de chacun,* [Rapport synthèse], Québec, 2011, 26 p.

LE RECRUTEMENT PAR LES ENTREPRISES : EFFORTS, EXIGENCES ET CONDITIONS DE TRAVAIL

Ces dernières décennies, les entreprises n'ont pas été habituées à s'occuper de recrutement à la source. Elles recevaient de très nombreuses candidatures, souvent sans aucune sollicitation, de personnes, dans certains cas, ayant des compétences plus élevées que les exigences nécessaires, ce qui les conduisait à hausser ces dernières. Le chômage était suffisamment élevé, dans certaines régions, qu'aucune amélioration des conditions n'était nécessaire pour attirer des candidatures.

Dans un marché du travail resserré, les entreprises doivent consentir plus d'efforts et investir temps et argent afin de chercher activement des candidats ou des candidates, dans leur localité, dans l'ensemble de la région ou dans le Québec tout entier.

Les difficultés de recrutement ne reposent pas uniquement sur les caractéristiques de la main-d'œuvre. Trop souvent, les entreprises qui se plaignent de pénuries de main-d'œuvre sont aussi celles qui offrent des emplois aux conditions de travail difficiles et aux salaires faibles ou aux exigences trop élevées (niveau de diplôme, nombre d'années d'expérience, etc.). Ce sont aussi des entreprises qui ne sont pas prêtes à reconnaître les coûts financiers et familiaux (emploi du conjoint notamment) d'un déménagement.

Même si nous souhaitons une amélioration des conditions de travail, il faut cependant s'inquiéter de l'attitude de recrutement trop féroce de certaines entreprises, les minières notamment, qui recrutent auprès de jeunes qui n'ont pas encore obtenu leur diplôme. À la fin de la vie de la mine, quinze ans plus tard, il y a une génération de travailleurs et de travailleuses qui connaîtra de la difficulté à se replacer et à se recycler. Ce n'est pas une stratégie gagnante pour le Québec !

Les pénuries pour les emplois non spécialisés sont souvent causées par des pratiques ou des décisions des employeurs : une paresse dans la recherche active des candidats, des conditions de travail trop faibles, etc. Comme ces emplois ne nécessitent pas de compétences particulières, un appariement avec la main-d'œuvre locale devrait être assez facile. Il existe déjà un bassin de main-d'œuvre disponible au Québec. En 2011, près de 320 000 personnes étaient en chômage. D'autres viennent gonfler leurs rangs : des personnes découragées dans leur recherche d'emploi qui se sont retirées du marché du travail, d'autres qui travaillent à temps partiel, mais qui voudraient bien travailler à temps plein.

Qui plus est, certains groupes de personnes disponibles pour les emplois font toujours l'objet de discrimination, notamment les jeunes, les femmes, les personnes autochtones, les personnes immigrantes, les personnes ayant un handicap ou les prestataires de l'aide sociale.

DES PÉNURIES DE COMPÉTENCES ? VISER UNE FORMATION CONTINUE !

La FTQ ne veut pas prétendre qu'il n'existe pas de véritables pénuries de main-d'œuvre spécialisée qui pourraient nécessiter des solutions temporaires, comme la venue d'une main-d'œuvre temporaire migrante. Toutefois, il s'agit de mesures qui doivent être temporaires, l'objectif gouvernemental devant viser le développement de mesures structurantes à plus long terme.

Déjà, les comités sectoriels de la main-d'œuvre (CSMO), regroupant à la fois les syndicats et les employeurs, font un travail impressionnant pour prévoir les besoins de main-d'œuvre et mettre sur pied les établissements et les programmes de formation nécessaires afin de préparer la relève. Il y a plus de trente ans, c'est ce qu'a fait le Centre d'adaptation de la main-d'œuvre aérospatiale au Québec (CAMAQ) pour contrer le recrutement à l'étranger et répondre aux besoins locaux de formation. C'est le cas du CSMO-mines et du plus récent Institut national sur les mines qui amorce ses opérations.

La formation en emploi

Les employeurs n'investissent pas suffisamment pour former leur main-d'œuvre en emploi. La formation offerte est trop souvent ponctuelle et n'est destinée qu'aux employés les plus jeunes. Les personnes qui occupent des emplois liés à la production ainsi qu'à la vente et aux services sont négligées. La formation continue, tout au long de la vie, est devenue une condition essentielle au maintien des travailleurs et des travailleuses sur le marché du travail. Les nouveaux programmes de reconnaissance des acquis et des compétences en milieu de travail ainsi que l'accès à la formation manquante sont d'ailleurs des moyens privilégiés par la Commission des partenaires du marché du travail pour soutenir les travailleurs et les travailleuses.

Les entreprises doivent aussi reconnaître l'importance de la formation continue de leur main-d'œuvre pour lui permettre d'accéder à des emplois plus spécialisés, ce qui diminue encore les pénuries. Le gouvernement devrait inciter les entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises, à investir davantage

Investissement – compétences : pour une meilleure adéquation formation – emploi

Afin de répondre aux enjeux liés au développement des compétences de la main-d'œuvre et à la formation continue au Québec, la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) et Emploi-Québec ont lancé, en février 2012, l'initiative Investissement-compétences.

Dotée d'une enveloppe de 361 millions de dollars sur trois ans, Investissement-compétences vise avant tout à instaurer une culture de la formation continue au sein des entreprises, lesquelles doivent considérer les dépenses de formation comme un investissement stratégique.

Cette initiative offre un soutien aux entreprises par le biais d'une gamme intégrée de services-conseils et d'aides financières afin de rendre la formation accessible et efficace à la fois pour les entreprises et leurs travailleurs et leurs travailleuses. D'autres permettront d'assurer l'adéquation entre les besoins des entreprises et le marché du travail. Une attention particulière sera accordée aux projets de formation qui proviendront des régions.

Dans les secteurs où des pénuries sont appréhendées, notamment le secteur minier, des sommes seront allouées à la formation de la main-d'œuvre. Aussi, la CPMT financera des activités de formation pour les travailleurs et les travailleuses de secteurs en difficulté (ex. : manufacturier) qui souhaitent se tourner vers des secteurs en croissance (ex. : mines). Enfin, une partie de l'enveloppe d'Investissement-compétences financera des activités de formation pour les entreprises qui auront adopté un plan de relance.

Sources : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Plan budgétaire*, Québec, mars 2012, p. G.16.; Commission des partenaires du marché du travail. *Investissement-compétences*, [En ligne] [www.cpmt.gouv.qc.ca] (Consulté le 19 avril 2012).

Centre d'adaptation de la main-d'œuvre aérospatiale au Québec (CAMAQ)

Le CAMAQ a vu le jour grâce à l'initiative des associations syndicales dans le secteur de l'aérospatiale du Québec. C'est en juin 1978 que des représentants des travailleurs et de travailleuses de l'aérospatiale au Québec ont rencontré, à Ottawa, le ministre de l'Immigration et de l'Emploi de l'époque, afin de lui faire part de leur inquiétude face au recrutement d'une main-d'œuvre étrangère spécialisée en aérospatiale. Le dossier ayant été transmis à l'Association des industries aérospatiales canadiennes (AIAC), celle-ci a invité ses membres, par province, à collaborer pour faire connaître leurs besoins en main-d'œuvre spécialisée. Seul le Québec a formé un comité composé de représentants d'entreprises et de syndicats pour planifier les besoins en main-d'œuvre spécialisée de l'industrie aérospatiale et pour organiser la formation en fonction de cette main-d'œuvre. Les travaux de ce comité se sont avérés à ce point utiles que ses initiateurs ont convenu d'en faire un organisme permanent à but non lucratif. C'est ainsi que, le 29 août 1983, le CAMAQ a été créé.

Le CAMAQ a notamment participé à la mise sur pied et au développement de l'École des métiers de l'aérospatiale de Montréal et du programme de maîtrise en génie aérospatial offert dans six universités québécoises, en collaboration avec les entreprises membres du CAMAQ, ainsi qu'à la mise sur pied d'une option environnement virtuel.

Source : Comité sectoriel de main-d'œuvre en aérospatiale. [En ligne] [www.camaq.org] (Consulté le 11 avril 2012).

dans la formation de leur personnel. Les syndicats pourraient en faire la promotion au sein de leur entreprise respective.

L'aide aux travailleurs et aux travailleuses qui perdent leur emploi

Aider les travailleuses et les travailleurs mis à pied dans certaines entreprises ou industries, comme le secteur forestier ou manufacturier, à retrouver un emploi dans d'autres secteurs à plus fort potentiel de croissance est une nécessité sociale et économique. La FTQ croit qu'il faut faire la promotion de la formation de la main-d'œuvre locale. Des services de placement, de reclassement, l'implantation de programmes de reconversion, de formation et de soutien du revenu doivent être prévus afin de s'assurer que les travailleuses et les travailleurs touchés puissent être reclassés et embauchés pour occuper les emplois qui se développent dans d'autres secteurs, si possible dans leur communauté ou leur région d'appartenance.

LA CRÉATION D'UNE ÉCOLE DES MINES

« Le boom minier échappe aux chômeurs de la forêt »

« L'Abitibi et le Nord-du-Québec connaissent actuellement un boom minier important qui échappe aux travailleurs en chômage du secteur forestier. Pour remédier à ce problème, la FTQ et le Syndicat des Métallos réclament une École des mines qui permettrait aux travailleurs forestiers, victimes de la crise, de se recycler en apprenant un nouveau métier.

« "Contrairement à ce qui se passe dans le secteur forestier, le secteur minier profite d'un essor jamais vu auparavant alors qu'il y a pénurie de main-d'œuvre dans ce domaine. Malheureusement, la région ne profite pas pleinement de ce boom minier. Les travailleurs du secteur de la forêt, qui sont prêts à suivre la formation de travailleur minier, se retrouvent sur des listes d'attente pour la recevoir", déplore Gilles Chapadeau, conseiller régional FTQ, région Abitibi-Témiscamingue – Nord-du-Québec.

« En effet, la Commission scolaire de Val-d'Or ne forme actuellement qu'une centaine de travailleurs par année alors que les besoins de l'industrie sont de plus de 500 travailleurs. La main-d'œuvre est importée principalement de l'Ontario. Une entreprise minière prévoyait même récemment embaucher des travailleurs du Nouveau-Brunswick. »

Source : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. « Le boom minier échappe aux chômeurs de la forêt », *Le Monde ouvrier*, nº 73, septembre-octobre 2007, p. 1.

Le soutien gouvernemental pour un meilleur accès à la formation

Le gouvernement doit prévoir des investissements substantiels pour soutenir la formation en milieu de travail ainsi que l'infrastructure publique de formation professionnelle et technique qui, actuellement, sert imparfaitement les besoins de formation et encore moins bien la formation continue. Certaines lacunes ont été identifiées dans l'accès à la formation : absence de programmes de formation professionnelle initiale pour certains métiers ou fonctions de travail; problèmes de disponibilité de plusieurs programmes dans les régions; absence de plusieurs programmes scolaires faute d'inscriptions; faiblesse des mécanismes de reconnaissance des acquis et des compétences et de l'accès à la formation manquante.

Le navettage : là pour rester… avec des conditions

Au Canada, le navettage existe dans le secteur minier, celui de l'exploitation des sables bitumineux et sur les plates-formes de forage. Au Québec, seul le secteur minier est actuellement visé. Ce mode de gestion pourrait cependant se développer dans d'autres secteurs et à plus grande échelle.

Dans ce débat autour du navettage, une des principales interrogations est la suivante : est-ce que le navettage est une alternative viable à la création d'une ville minière ? La réponse ne s'impose pas d'elle-même. Le navettage peut avoir des impacts favorables et négatifs pour le développement durable des communautés d'où sont tirés les travailleurs et les travailleuses et les régions qui les reçoivent.

La FTQ reconnaît que le navettage peut être nécessaire pour le développement de certains projets entourant les ressources naturelles. Par ailleurs, des mesures doivent être implantées pour encourager la stabilité de la main-d'œuvre, pour améliorer la productivité des entreprises et pour assurer la sécurité des travailleurs et des travailleuses dans les campements et les sites miniers. Un des moyens pour y parvenir est la formation. Le navettage répond à l'urgence d'obtenir de la main-d'œuvre. Si on prend le temps d'identifier et de bien planifier les besoins, et de mettre sur pied la formation nécessaire, la demande pour le navettage va diminuer tout en limitant la fuite des compétences des autres secteurs vers celui des mines et en encourageant la vitalité des municipalités qui accueillent la main-d'œuvre volante.

DES IMPACTS DANS LES COMMUNAUTÉS

Pas de municipalité existante : peu d'impacts

Lorsqu'il n'existe pas de municipalité à proximité du projet minier et que les gens n'y viennent que pour travailler, le navettage a peu d'impacts localement. Par exemple, à la mine Raglan, dans le Nunavit, où l'ensemble du personnel travaille en mode navettage, l'entreprise a ratifié une entente avec les communautés inuites afin de faciliter la participation des Inuits au projet de développement minier et d'assurer qu'ils retirent directement ou indirectement des retombées

sociales et économiques des projets d'expansion de Raglan. Un bureau d'embauche et un programme de formation pour ces travailleurs et travailleuses autochtones ont été mis sur pied.

Le navettage dans des municipalités existantes

Là où cela se corse, c'est lorsque le navettage a lieu dans des villes qui existent à proximité des mines, comme c'est le cas à Fermont. La cohabitation entre les citoyens et les citoyennes de ces communautés et les non-résidants permanents provoque certaines tensions. Les travailleurs et les travailleuses volants n'étant que de passage, ils n'ont pas tendance à s'enraciner dans la vie communautaire. Aussi, la possibilité de faire du navettage réduit les chances que de nouveaux résidants viennent s'installer de façon permanente dans une communauté, privant cette dernière des retombées de nouveaux salaires et des dépenses de consommation.

Pourtant, cet afflux de travailleuses et de travailleurs visiteurs suscite des besoins coûteux en infrastructures et en services publics et privés : des logements, des soins de santé, des centres de loisirs, des bibliothèques, des banques, des commerces, etc. Or, ces mêmes travailleurs et travailleuses de passage ne paient pas de taxes locales, privant les municipalités des revenus nécessaires pour mettre sur pied et soutenir ces services. Par ailleurs, lorsque la municipalité n'arrive pas, pour des raisons économiques ou logistiques, à combler rapidement ces besoins, surtout ceux concernant le logement, cela crée de la frustration chez les travailleuses et les travailleurs volants, alimentant du coup une demande accrue pour le navettage.

À long terme, le navettage peut avoir des effets déstabilisants sur le développement durable des communautés qui reçoivent ce personnel volant. Dans certains cas, il peut conduire à un déclin démographique. C'est ce qui est arrivé à une ville minière de Telfer en Australie.

Une alternative à la ville minière ?

D'un autre côté, le navettage peut être une alternative plus intéressante que l'établissement d'une ville minière à courte vie qu'il faut ensuite fermer en même temps que la mine. Les conjoints des travailleuses et des travailleurs miniers qui habitent une ville minière ont peu de chance de se trouver un emploi dans des secteurs d'activité autres que celui des mines. Aussi, le fait qu'aujourd'hui, les deux conjoints soient actifs sur le marché du travail limite plus que par le passé la mobilité de toute une famille.

Une ville minière est souvent mono-industrielle et vulnérable aux ralentissements économiques ou aux cycles du prix des matières premières. En acceptant de faire du navettage, les travailleurs et les travailleuses et leur famille se mettent à l'abri de l'après-boom en demeurant dans des municipalités dont le tissu économique est plus diversifié. Habiter une ville stable leur permet aussi d'avoir accès à un éventail de services plus nombreux comme l'éducation, les soins de santé, les loisirs, etc.

La hausse marquée des projets d'investissement dans le secteur minier a déjà entraîné son lot de problèmes telles une pénurie dans certains métiers et professions, une rareté de logements abordables et des carences dans les infrastructures locales. Si l'on prend en compte les futurs projets d'expansion et d'investissement des entreprises pour les prochaines années, le contexte sera difficile pour mettre un frein au déploiement du navettage.

Déclin de la ville minière de Telfer, Australie

Fondée en 1976, la municipalité avait réussi à attirer des résidants et à développer plusieurs services publics et privés (banques, commerces, etc.). Or, en 1996, l'entreprise minière a décidé d'implanter le navettage pour avoir accès à un bassin de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée qui refusait de venir s'installer à Telfer. Plusieurs travailleurs et travailleuses ont effectivement pu être ainsi embauchés. Des résidants permanents ont aussi vu là l'occasion de quitter Telfer pour s'installer dans des centres urbains.

Moins de résidants signifie moins d'enfants et moins d'écoles. Moins de consommateurs signifie moins de commerces. Moins de gens pour s'impliquer dans les activités signifie moins de vitalité sociale… Bref, la ville a perdu la plupart des services, sauf ceux reliés aux loisirs. Et les maisons désormais vides ont été réquisitionnées pour accommoder les travailleuses et les travailleurs volants.

Source : Storey, Keith. « Fly-in/Fly-out : Implications for Community Sustainability », *Sustainability*, vol. 2, 2010, p. 1161-1181.

Les effets socioéconomiques d'un boom rapide : l'exemple de Fort McMurray

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques a récemment proposé un survol des coûts économiques et environnementaux mais aussi des coûts sociaux qui accompagneront nécessairement un développement accéléré du Nord. L'analyse de ce qui s'est produit, depuis le début du boom pétrolier des sables bitumineux en 1999, dans la ville de Fort McMurray en Alberta, est forte d'enseignements.

- En treize ans, de 1999 à 2012, la ville est passée de 35 000 à 100 000 personnes, soit une hausse de 186 % qui ne se compare en rien à celle de 10 % de la période précédente (1989 – 1998). La proportion des personnes mobiles* au sein de la population totale, soit les personnes travaillant dans la municipalité, mais ayant une résidence permanente ailleurs, a considérablement augmenté, représentant plus de 25 % en 2008.
- En matière d'accessibilité au logement, le prix des résidences a explosé : en janvier 2012, le prix moyen d'une maison atteint 724 209 $, comparativement à 348 178 $ dans l'ensemble du Canada. Le prix de location pour un appartement de deux chambres à coucher est de 2 049 $ comparativement à 746 $ dans l'ensemble du Canada. La grande majorité des personnes mobiles habitent dans des campements, la municipalité ayant accepté, en 2006, la construction de huit campements à l'intérieur de la ville pouvant accueillir jusqu'à 300 personnes chacun. Un certain nombre d'entre elles habitent dans des résidences privées, d'autres étant logées à l'hôtel et même sur des terrains de camping.
- Fort McMurray est l'une des villes qui présente l'un des plus haut taux de sans-abri au Canada et ce taux est le plus élevé en Alberta.
- La ville est au cinquième rang de l'ensemble des villes canadiennes avec un taux de criminalité de 68 % supérieur à la moyenne canadienne. Le taux d'abus de drogue est cinq fois plus élevé que la moyenne albertaine.

Enfin, il faut souligner que les décisions de développement de l'exploitation des sables bitumineux se prennent au niveau provincial, alors que les problèmes se vivent au niveau local, la municipalité ayant de la difficulté à offrir des services élémentaires à sa population. Les finances de la municipalité de Wood Buffalo (dont Fort McMurray fait maintenant partie) ont un manque à gagner de 300 à 400 millions de dollars annuellement pour subvenir aux besoins causés par la hausse de la population. Le financement provincial pour soutenir les solutions ne suit pas toujours aussi rapidement que l'approbation de nouveaux projets d'exploitation. C'est le cas de la route 63 entre Edmonton et Fort McMurray, une route dangereuse de 435 kilomètres (augmentation des accidents mortels), où circulent une bonne proportion des travailleurs et des travailleuses mobiles de la province ainsi que de nombreux poids lourds, et qui a besoin d'améliorations pour assurer la sécurité des usagers.

* La personne mobile ne voyage pas nécessairement par avion jusqu'à Fort McMurray; elle peut aussi voyager en auto ou par autobus.

Sources : Institut de recherche et d'informations socio-économiques. *À qui profite le Plan Nord ?,* Note socioéconomique, mars 2012, 8 p.; Storey, Keith. « Fly-in / Fly-out : Implications for Community Sustainability », *Sustainability,* vol. 2, 2010, p. 1161-1181; Storey, Keith, « The Evolution of Commute Work in Canada and Australia », *Biography, Shift-labour and Socialisation in a Northern Industrial City – The Far North: Particularities of Labour and Human Socialisation, Proceedings of the International Conference in Novy Urengoy, Russia,* 4th – 6th December 2008, p. 36- 45.

DANS LE MILIEU DE TRAVAIL : DES ENJEUX DE SANTÉ ET SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Pour favoriser le navettage, les entreprises ont mis sur pied de longs horaires de travail sur des rotations de quatorze ou vingt et un jours consécutifs de travail, sans évaluer leurs effets sur la santé et la sécurité des travailleurs et des travailleuses. Intuitivement, on peut penser que les horaires condensés portent les germes d'importants enjeux de santé et sécurité du travail. Par exemple, il a été établi que le niveau sécuritaire de bruit en milieu de travail était de 75 dBA (décibel pondéré A) pour une exposition de huit heures, suivies d'une période de repos de seize heures. Peu d'études ont porté sur les effets négatifs d'une plus longue exposition. Toutefois, il est raisonnable de croire qu'une exposition de douze heures pendant quatorze jours consécutifs, même à un seuil dit acceptable de 75 dBA, risque d'augmenter l'apparition de problèmes auditifs.

Les longues heures de travail entraînent aussi, chez plusieurs travailleurs et travailleuses, de la fatigue accumulée qui peut réduire le niveau de vigilance,

haussant du coup les risques d'accident de travail. Là aussi, peu d'études ont été faites sur le sujet.

Les longues journées de travail qui s'étendent sur plusieurs jours consécutifs usent la santé physique, mais minent aussi la santé mentale. Les problèmes de santé mentale sont en augmentation. Dépression, épuisement professionnel, détresse psychologique, stress, anxiété, insécurité, isolement, etc. font partie du quotidien d'un grand nombre de travailleurs et de travailleuses. Même si, là aussi, il y a peu d'études chez ceux qui font du navettage.

Les travailleurs étrangers temporaires : des impacts pas toujours positifs

La raison première de l'existence du Programme des travailleurs étrangers temporaires (PTET) est de répondre d'abord à la demande des entreprises qui connaissent des difficultés temporaires de recrutement, à cause de pénuries de main-d'œuvre. Pourtant, le programme actuel permet une continuité de quatre ans dans un même emploi.

Ce programme a cependant des effets sur le marché du travail qui se traduisent par le maintien de mauvaises conditions de travail ou de faibles salaires, ce qui cause une pénurie ou une rareté de main-d'œuvre artificielle.

Il y a aussi des effets sur les travailleuses et les travailleurs migrants. Le programme est dessiné de sorte que ces personnes sont mises dans une situation très vulnérable, de grande dépendance envers l'employeur. En effet, leur permis de travail est attaché à un seul employeur, dans un poste spécifique, à un salaire donné, dans un établissement précis. Ces personnes ne peuvent donc pas être promues au sein de l'entreprise, ne peuvent pas travailler dans un autre établissement, même si c'est pour le même employeur. Elles ne peuvent pas travailler pour une autre entreprise. Si elles veulent quitter leur emploi pour en trouver un autre, droit accordé à tous les autres citoyens et citoyennes, résidentes et résidents permanents, elles ne peuvent pas le faire sans se retrouver dans l'illégalité.

Le navettage dans le secteur des mines au Québec

Au Québec, trois mines fonctionnent sur le modèle de navettage : Cliffs Natural Resources, une entreprise non syndiquée; Xstrata, une entreprise syndiquée qui exploite la mine Raglan au Nunavit; et ArcelorMittal, une entreprise syndiquée qui exploite une mine au Mont-Wright et Fire Lake, près de Fermont. Chez Cliff Natural Resources et chez Xstrata, tout le monde fonctionne en navettage. Chez ArcelorMittal, ce n'est qu'une partie du personnel qui y est soumis, la demande étant cependant grandissante chez les travailleurs et les travailleuses qui veulent quitter Fermont.

Le Syndicat des Métallos représente des membres qui travaillent en rotation et se rendent au travail par transport aérien. Il ne condamne pas en bloc ce mode de gestion des ressources humaines. Toutefois, le syndicat reconnaît que pour certaines communautés, l'expérience peut être plus difficile à vivre.

LA MINE RAGLAN : TOUT LE MONDE PREND L'AVION !

La mine Raglan est une division de Xstrata Nickel et emploie actuellement plus de 850 travailleurs et travailleuses. Le siège social est situé en Abitibi-Témiscamingue. Plus de 600 travailleurs, travailleuses et entrepreneurs résident de façon temporaire au complexe d'hébergement du site. Il s'agit d'un campement minier sec, c'est-à-dire sans alcool, uniquement formé d'une communauté de travailleurs et de travailleuses provenant du sud du Québec. Jusqu'à très récemment, le mode de vie fonctionnait sur une rotation 3/2, soit trois semaines de travail sur le site, à raison de douze heures par jour, suivies de deux semaines de congé à domicile. Lors des dernières négociations, les travailleurs et les travailleuses syndiqués ont obtenu une rotation améliorée, leur donnant plus de temps de repos au sud.

ARCELORMITTAL : OUVERTURE RÉCENTE AU NAVETTAGE

La compagnie a des installations au Mont-Wright et Fire Lake près de Fermont et à Port-Cartier. Lors des dernières négociations, le syndicat a accepté, un peu à contrecœur, d'inclure dans la convention collective un horaire de travail en navettage. Environ 120 travailleurs et travailleuses y ont actuellement accès et d'autres ont démontré leur intérêt. Cette expérience est nouvelle pour Fermont et cause certaines tensions et inquiétudes chez les résidants.

Sources : Convention collective entre ArcelorMittal et le Syndicat des Métallos sections locales 5778 et 6869, Employés horaires et transport, Mont-Wright et Fire Lake, Lettre d'entente n° 59, du 1er mars 2011 au 28 février 2017, 205 p.; Xstrata. [En ligne] [www.xstrata.com] (Consulté le 1er février 2012).

Ainsi, ces travailleuses et ces travailleurs étrangers temporaires sont forcés d'être loyaux à leur employeur qui a le droit de les faire rapatrier, sans qu'ils puissent en appeler de cette décision. Dans ces conditions, réclamer des salaires dus, déclarer un accident de travail ou se plaindre des conditions de logement sont toutes des actions potentiellement dangereuses.

De plus, ces personnes ont des connaissances limitées de notre société et des recours possibles. Elles ignorent souvent notre langue, ce qui peut être la source de problèmes de santé et sécurité du travail. Il s'agit donc d'une main-d'œuvre fragilisée par le manque de ressources et plus vulnérable aux abus et aux mauvaises conditions de travail imposés par des employeurs sans scrupule. Ce qui est malheureusement trop souvent le cas, comme l'a démontré la Fédération du travail de l'Alberta, très active dans le dossier des travailleuses et des travailleurs temporaires migrants qui œuvrent dans les sables bitumineux.

Navettage : les syndicats australiens se prononcent !

Le gouvernement australien a tenu des consultations publiques sur le navettage dont le rapport final est attendu à la fin de mai 2012. Il s'interroge notamment sur les coûts et les bénéfices pour les entreprises et pour le personnel, les impacts sur les communautés sises à proximité d'importants projets de développement minier, la stratégie à long terme de diversification économique de ces dernières, etc.

Au moment d'écrire ces lignes, quatre syndicats australiens ont déposé des mémoires, dont deux regroupant plusieurs membres du secteur des ressources naturelles.

THE AUSTRALIAN WORKER'S UNION (AWU) : TRÈS CRITIQUE DE CE MODE DE GESTION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

C'est le plus ancien syndicat des cols bleus de l'Australie (créé en 1880). Il représente plus de 135 000 travailleurs et travailleuses. À ses débuts, ce syndicat regroupait surtout des tondeurs (mouton) et des mineurs. Aujourd'hui, ses membres proviennent de différents secteurs : la fabrication, la sidérurgie, l'aluminium, le verre, le pétrole et le gaz, l'aviation, l'agriculture, la construction, les services publics, les plastiques, le papier, les ressources naturelles, etc.

Dans son mémoire, le AWU affirme que le navettage n'est qu'une solution temporaire non appropriée aux enjeux qui appellent des mesures structurantes que sont le travail en régions éloignées, les investissements dans les infrastructures et le développement des compétences de la main-d'œuvre. Ce syndicat estime que cette approche d'importer la main-d'œuvre déjà formée impose des coûts aux régions ou aux villes d'où sont issus ces travailleurs et ces travailleuses, coupent les communautés éloignées d'éventuels avantages des projets de développement, tout en imposant aux familles et aux travailleuses et aux travailleurs volants un important stress.

Le AWU demande que les entreprises œuvrant dans le secteur des ressources naturelles investissent dans les communautés locales, notamment dans les infrastructures locales et dans le développement des compétences de la main-d'œuvre locale et autochtone.

AUSTRALIAN MANUFACTURING WORKER'S UNION (AMWU) : NÉCESSAIRE, MAIS À CERTAINES CONDITIONS INCONTOURNABLES

Ce syndicat regroupe près de 110 000 membres issus des secteurs de l'automobile, de l'alimentation, de la métallurgie, de l'ingénierie, de l'imprimerie et des ressources naturelles.

Tout en reconnaissant que le navettage est une des composantes de l'exploitation des ressources naturelles, l'AMWU considère qu'il occasionne plusieurs impacts négatifs sur la main-d'œuvre volante, notamment quant aux conditions de travail et aux conditions de vie dans les campements, de même que sur les communautés qui les accueillent.

Pour répondre aux besoins de main-d'œuvre du secteur des ressources naturelles ainsi que des autres secteurs d'activité, il propose une série de mesures visant à limiter les impacts négatifs du navettage, l'objectif ultime étant d'en diminuer l'usage par les entreprises. Sur le plan de la main-d'œuvre, il propose la mise sur pied d'un fonds national pour développer les compétences des apprentis (*National Engineering Apprentice Employment Trust*).

Sources : The Australian Worker's Union. *Inquiry into the use of "fly-in fly-out" (FIFO) workforce practices in regional Australia*, octobre 2011, 10 p.; Australian Manufacturing Worker's Union. *Submission to the House of Representatives Standing Committee on Regional Australia inquiry into the experience of fly-in, fly-out (FIFO) and drive-in, drive-out (DIDO) workers in regional Australia*, octobre 2011, 24 p.

Les expériences syndicales pour la défense des droits de travailleuses et de travailleurs étrangers temporaires

LA FÉDÉRATION DU TRAVAIL DE L'ALBERTA : OUI À L'IMMIGRATION, NON AUX TRAVAILLEUSES ET AUX TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES !

En 2006, la Fédération du travail de l'Alberta a entrepris une campagne pour dénoncer le programme de travailleurs étrangers temporaires en affirmant que le gouvernement faisait fausse route, parce que son analyse des pénuries de main-d'œuvre n'était pas fondée, puisqu'il existait un bassin de travailleurs et de travailleuses disponibles sur place. Par exemple, seulement 16 % des travailleurs et des travailleuses qualifiés canadiens avaient leur certification sceau rouge leur permettant d'aller travailler dans d'autres provinces.

En 2007, la position de la Fédération se renforce : elle met sur pied un programme intitulé *Temporary Foreign Worker Advocate* ou Programme de soutien aux travailleuses et aux travailleurs migrants temporaires (traduction libre) pour donner une voix et offrir des conseils juridiques aux travailleuses et aux travailleurs étrangers en difficulté. Une ligne téléphonique sans frais permet aux travailleurs et aux travailleuses se sentant lésés d'avoir accès rapidement à des conseils juridiques. Depuis, deux rapports sur les abus subis par ces travailleurs et ces travailleuses ont été rendus publics : le paiement de frais illégaux exorbitants à des agences de recrutement; une non-concordance entre la description de l'emploi, les salaires et les conditions de travail prévues et ce que les travailleuses et les travailleurs étrangers temporaires obtenaient concrètement; pour certains, le temps travaillé en heures supplémentaires n'était pas rémunéré; des loyers élevés pour des logements de piètre qualité; des attitudes racistes de la part des employeurs, des collègues et de la communauté en général; des menaces de rapatriement de la part de l'employeur; et de fausses informations fournies par les employeurs et les agences de placement quant à leur possibilité de résidence permanente et de citoyenneté.

Source : Alberta Federation of Labour. *Temporary Foreign Workers,* [En ligne] [www.afl.org/index.php/component/option,com_campaign/Itemid,7/view,campaign/campaign_id,31] (Consulté le 1er février 2012).

TUAC CANADA : LA CRÉATION DE L'ALLIANCE DES TRAVAILLEURS AGRICOLES

Les TUAC Canada représentent tant les travailleurs et les travailleuses agricoles canadiens que les migrants ayant une convention collective en vigueur avec des employeurs de la Colombie-Britannique, du Manitoba et du Québec.

« En collaboration avec l'Alliance des travailleurs agricoles (ATA), les TUAC Canada dirigent également la plus importante association de travailleurs agricoles au Canada et un réseau de dix centres d'aide dans l'ensemble du Canada, où les droits de tous les travailleurs agricoles passent avant tout – peu importe d'où ils viennent. »

Au Québec, c'est en 2004 que les TUAC ouvrent un centre de soutien pour travailleurs et travailleuses agricoles migrants à Saint-Rémi suivi d'un deuxième bureau à Saint-Eustache.

Source : TUAC Canada. *L'ATA en bref,* [En ligne] [www.tuac.ca/index.php?option=com_content&view=article&id=2003&Itemid=245&lang=fr] (Consulté le 1er février 2012).

Programme des travailleurs étrangers temporaires : pour un usage restreint

« S'IL FAUT RECOURIR À L'ÉTRANGER, IL FAUT QUE CE SOIT DES IMMIGRANTS PERMANENTS. » - Daniel Roy, directeur québécois du Syndicat des Métallos

« Soyons clairs : nous n'avons rien contre l'immigration. Les gens de l'extérieur qui choisissent de s'établir au Québec et de partager notre destin, d'apprendre notre langue, sont les bienvenus. Mais le Programme des travailleurs étrangers temporaires, c'est autre chose ! [...] Est-ce le type de travailleurs étrangers auquel on fait référence dans le Plan Nord ? Si c'est le cas, non merci ! On ne veut pas d'un tel modèle. On ne veut pas qu'il y ait deux classes de travailleurs. On ne veut pas d'une telle division dans nos milieux de travail. On ne veut pas que le salaire de l'industrie minière parte à coût de virements bancaires vers l'étranger, plutôt que de faire rouler l'économie québécoise. On veut des travailleurs qui vivent ici, achètent des maisons ici, élèvent des enfants ici, s'épanouissent ici ! »

Source : Syndicat des Métallos. *Rapport du directeur,* 47e assemblée annuelle, 16 au 18 novembre 2011, p. 11-12.

« NOUS DEVONS PRIVILÉGIER L'EMBAUCHE DE TRAVAILLEURS ET DE TRAVAILLEUSES D'ICI. » - Mémoire de la FTQ

La FTQ suit le dossier des travailleuses et des travailleurs immigrants depuis des décennies. Dès 1979, la FTQ a organisé un premier colloque sur ce sujet. Cependant, ce n'est que plus récemment que la FTQ a été interpellée par une dimension nouvelle, celle des travailleuses et des travailleurs migrants, c'est-à-dire ceux qui vont travailler dans un autre pays sans en devenir résidentes et résidents permanents ou citoyens et citoyennes. Ce sont les associations regroupant des travailleuses domestiques ainsi que les TUAC, confrontés aux problèmes des conditions de vie et de travail des travailleuses et des travailleurs agricoles étrangers, qui ont d'abord sonné l'alarme. En 2009, la FTQ a fait parvenir une lettre au ministère Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), dans laquelle elle exprimait son complet désaccord avec l'orientation visant à faciliter encore plus l'accès, pour les employeurs canadiens, à des travailleuses et des travailleurs étrangers temporaires. Plus récemment, en 2011, la FTQ a énoncé clairement la même position lors de consultations québécoises.

« Nous sommes très inquiets de l'évolution et de l'ampleur que prend le Programme de travailleurs étrangers temporaires. Nous constatons que, ces dernières années, le gouvernement est en train de favoriser l'entrée de travailleuses et de travailleurs étrangers temporaires, dont le statut est directement lié à leur employeur, au détriment de l'immigration permanente, sans analyser les effets à long terme de cette tendance. Par exemple, plusieurs analystes, y compris au sein des gouvernements, se plaignent du vieillissement de la population et de ses effets sur l'économie. L'immigration permanente est un facteur démographique important dans le rajeunissement d'une population permettant l'installation de familles et la naissance d'enfants canadiens. Ce que ne fait pas la migration temporaire.

« Plus important encore, l'immigration est une responsabilité fondamentale des États. Dans la dynamique actuelle de l'embauche d'une main-d'œuvre étrangère temporaire, le gouvernement québécois ne remplit pas ses devoirs et cède ses pouvoirs d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes aux entreprises. »

Source : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *La planification de l'immigration au Québec pour la période 2012-2015,* [Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens], 18 août 2011, p. 23-24.

CHAPITRE 10

UNE PARTICIPATION ET UNE MOBILISATION SYNDICALES CITOYENNES

De nombreux projets mis de l'avant par le gouvernement ou par des promoteurs privés ont défrayé la manchette et soulevé la controverse au cours des dernières années. Parmi eux, plusieurs concernaient directement les ressources naturelles et énergétiques : la construction de la centrale thermique au gaz naturel du Suroît, le projet de port méthanier de Rabaska, le projet hydroélectrique de la Romaine, le projet minier à Malartic, et plusieurs autres. L'événement le plus marquant a été sans aucun doute la découverte, par certains citoyens et citoyennes, du fait que la presque totalité de la vallée du Saint-Laurent avait été bradée à dix sous l'hectare à des entreprises pétrolières et gazières. Cela a créé une onde de choc auprès de la population québécoise et a stimulé une mobilisation citoyenne d'une ampleur inégalée.

Loin d'être, comme proféré par plusieurs ténors de la droite, le reflet d'un soi-disant immobilisme de la société québécoise qui s'objecterait systématiquement à tout nouveau projet de développement, l'opposition des populations exprime plutôt un profond malaise quant à l'important déficit démocratique dans la réalisation de plusieurs projets. En effet, de nombreuses organisations syndicales et communautaires ramènent, sur la place publique, d'importants débats et soulèvent plusieurs enjeux concernant l'accès à l'information, les consultations, la légitimité des processus de décision et la place qui y est accordée aux questions sociales, économiques et environnementales, à l'acceptabilité sociale, etc.

Dans le contexte actuel de bouillonnement social autour de l'exploitation des ressources naturelles et énergétiques, il importe de prendre un moment afin de réfléchir à l'importance d'être véritablement consultés et à la nécessité, dans ces dossiers, de se mobiliser avec d'autres groupes sociaux pour faire connaître les revendications spécifiques des travailleurs et des travailleuses, mais aussi parce que nos revendications rejoignent celles d'une grande partie de la population.

L'importance d'être consultés

La participation aux diverses instances de consultation s'inscrit directement dans la lignée de notre action politique de présence. La participation aux différentes institutions démocratiques et autres organismes d'État est de longue date un moyen d'action privilégié par la FTQ. C'est dans cette lignée que la FTQ souligne l'importance des consultations pour toute démocratie qui se respecte.

En matière de consultation et de participation des groupes sociaux aux décisions, il est possible de recenser des processus de consultation exemplaires, ou bien médiocres, et d'en dégager certains éléments essentiels. Ces exemples sont choisis dans les secteurs des ressources naturelles et énergétiques. Durant de longues années, depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral, en 2003, dans tous les domaines, les processus de consultation ont été médiocres. Ainsi, on observe un tarissement important des processus de consultation ainsi que des résultats obtenus. L'écoute gouvernementale est quasi nulle, au point que la FTQ a régulièrement dénoncé des processus de consultation qui nous apparaissaient être des simulacres.

CONSULTATIONS : DES BONS COUPS

Toute forme de consultation, qu'elle soit gouvernementale ou d'un promoteur privé, doit respecter certains critères pour en assurer la réussite. Deux exercices de consultation sont présentés pour illustrer des bons coups : le débat public sur l'énergie de 1995-1996, pour sa réussite à maints égards en matière de représentativité, de diffusion de l'information, de période de consultation, de démarche, etc., et, plus récemment, le projet éolien Montérégie, encensé par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) au niveau de l'acceptabilité sociale (un concept nouveau dont il est question un peu plus loin).

▼ Le débat public sur l'énergie de 1995-1996

Ce débat a été une vaste consultation publique qui a permis à tous les acteurs sociaux de partager leurs préoccupations sur l'avenir énergétique du Québec. Le gouvernement a mis sur pied un groupe responsable de la démarche de consultation nommé la Table de consultation du débat public. La Table regroupait des représentants de tous les secteurs : des syndicalistes, des environnementalistes, des spécialistes des questions énergétiques, des membres des communautés autochtones, des économistes, etc. Les étapes nécessaires à une consultation et à un débat public ont été respectées. Il y a d'abord eu une phase

d'information tous azimuts permettant aux groupes et à la population d'avoir accès à toute l'information nécessaire pour participer, en connaissance de cause, aux débats. Par la suite, plus de 280 mémoires ont été déposés lors des nombreuses audiences publiques qui se sont tenues dans toutes les régions du Québec. Enfin, le processus permettant d'aborder l'ensemble des questions liées au secteur énergétique québécois a eu lieu en un laps de temps assez long (une année) pour que le débat puisse évoluer.

Le rapport, qui a été produit à la fin de la démarche et adopté à l'unanimité par les membres de la Table, a servi de base à la politique énergétique présentée par le gouvernement du Québec en 1996. Signe d'une démarche réussie, ce rapport demeure aujourd'hui un document de référence. Plusieurs éléments d'analyse sont d'ailleurs toujours d'actualité, dont la planification intégrée des ressources (PIR), l'importance de lier toute stratégie industrielle à la politique énergétique, l'importance stratégique des investissements en recherche et développement, la place névralgique du transport et plusieurs autres.

La FTQ soulignait, lors des consultations en vue de l'actuelle politique énergétique (2006-2015), l'exemplarité de la démarche consultative de 1995-1996. Nous rappelions notamment l'importance d'une politique énergétique fondée sur des principes clairs et socialement partagés plutôt qu'une politique qui ne propose qu'une série de mesures et d'orientations à la pièce, mettant de l'avant des solutions à court terme ne répondant qu'aux impératifs du moment ou même à des besoins bien douteux (comme cela a été le cas dans le dossier des gaz de schiste).

▼ Projet éolien Montérégie : une consultation réussie du secteur privé

L'implantation du Projet éolien Montérégie offre un exemple de processus ayant mené à une très bonne acceptabilité sociale. Plusieurs éléments ont contribué à cette réussite. D'abord, le promoteur privé a organisé une rencontre avec la MRC et les municipalités avant même de déposer la première mouture du projet. Par la suite, plusieurs consultations ont été organisées avec les citoyens et les citoyennes dans chacune des six municipalités concernées par le projet, et ce, avant la tenue des consultations du BAPE. À cette étape préliminaire, le promoteur s'était donné le mandat de modifier le projet afin qu'il réponde aux attentes des municipalités, des propriétaires et de la population. Suite aux consultations, plusieurs aspects du projet ont été modifiés : le nombre d'éoliennes (qui a diminué, passant de 50 à 44 éoliennes) et leur emplacement (plusieurs ont été relocalisées), la distance avec les résidences (qui a été augmentée à 750 mètres comparativement aux 500 mètres réglementaires), la hauteur des éoliennes, ainsi que le montant des compensations offertes aux propriétaires et aux municipalités.

De manière exceptionnelle, le rapport du BAPE a conclu que « [...] le projet [est] acceptable d'un point de vue social, environnemental et économique » et a souligné au détour que « [...] le promoteur favorise une participation et un engagement continu des municipalités, des propriétaires et des citoyens dans un esprit d'ouverture et de transparence »[70].

ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES STRATÉGIQUES EN COURS : DÉJÀ DES ÉCHECS

Les évaluations environnementales stratégiques lancées récemment par le gouvernement libéral sont pour leur part un simulacre de consultation, pour leur échec à tous les niveaux à rassembler les conditions d'une démarche digne de ce nom. En effet, actuellement, le gouvernement du Québec affirme mener deux évaluations environnementales stratégiques : l'une sur les gaz de schiste et l'autre, sur l'exploration pétrolière et gazière dans le golfe du Saint-Laurent[71]. Or, ces évaluations n'ont rien à voir avec une véritable évaluation environnementale stratégique ! L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré, en 2006, ce cadre d'évaluation de projet, qui a d'abord été appliqué pour évaluer les projets menés dans les pays en voie de développement. Le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sert aujourd'hui de modèle dans de nombreux pays occidentaux pour l'évaluation de projets économiques, sociaux et environnementaux d'envergure[72].

70. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. *Projet d'aménagement du parc éolien Montérégie – Rapport d'enquête et d'audience publique (rapport 275)*, Québec, mars 2011, 101 p.

71. Québec. *Évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste*, [En ligne] [www.ees-gazdeschiste.gouv.qc.ca/] (Consulté le 21 mars 2011); Genivar. *Évaluation environnementale stratégique sur la mise en valeur des hydrocarbures dans les bassins d'Anticosti, de Madeleine et de la baie des Chaleurs (EES2) – Document d'information en support à l'approche participative*, août 2011, 93 p.

72. Organisation de coopération et de développement économiques. *L'évaluation environnementale stratégique – Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Paris, 2006, 174 p.

Pour être une véritable évaluation environnementale stratégique, des conditions doivent être respectées. L'évaluation doit, entre autres, intervenir avant que la décision de procéder ne soit prise. C'est une démarche qui vise à soutenir l'élaboration et non seulement l'approbation d'un projet. Elle doit donc être conduite de façon strictement indépendante vis-à-vis tout promoteur d'un projet. Elle doit couvrir un large éventail de scénarios de rechange et systématiquement considérer toutes les solutions possibles à un projet, même celle de l'abandonner. Enfin, une évaluation environnementale stratégique doit être axée sur un processus de consultation qui se répète plusieurs fois, avec une rétroaction auprès de la population à chaque étape.

En somme, tout irait bien si le gouvernement avait mis de l'avant de véritables évaluations environnementales stratégiques. Toutefois, plusieurs conditions de base, parmi les plus fondamentales, ne sont pas respectées. D'abord, les deux évaluations actuellement en cours ont débuté alors que les projets avaient démarré. Dans le cas des gaz de schiste, les permis sont déjà octroyés; dans le cas des activités pétrolières, plusieurs puits d'exploration sont déjà en activité. Les démarches ne sont pas conduites de façon indépendante. Pour les gaz de schiste, des représentants de l'industrie siègent sur le comité de pilotage de l'évaluation et pour les activités pétrolières, le gouvernement a mandaté une firme d'ingénieurs-conseils étroitement liée à l'industrie pétrolière et gazière. De plus, les évaluations québécoises n'ont pas pour mandat de recenser un large éventail de scénarios de rechange. Pire, le mandat sur les activités pétrolières précise qu'il n'est pas question d'évaluer la pertinence d'exploiter ou non la ressource : il pose, sans plus de discussion, qu'elle sera exploitée et se penche uniquement sur la manière dont cette exploitation sera faite. Enfin, dans les deux démarches parrainées par le gouvernement du Québec, la participation de la population et des groupes sociaux n'est pas un processus en plusieurs étapes, avec rétroaction. La participation est menée de manière linéaire et restreinte dans le cas des gaz de schiste et ne représente qu'un aspect marginal, voire cosmétique dans le cas du pétrole.

Il est plus que déplorable que l'actuel gouvernement libéral fasse preuve d'une vision aussi étroite et d'autant de mépris relativement au processus de consultation et, globalement, à la participation des syndicats et des groupes sociaux aux décisions.

QUELQUES ÉLÉMENTS ESSENTIELS

▼ Être invités à participer

Les réflexions qui concernent les ressources naturelles et énergétiques sont d'une importance telle qu'elles ne peuvent se faire en vase clos, au fil de décisions budgétaires ou réglementaires, sans entraîner un important déficit démocratique. La participation de la population et des groupes sociaux, environnementaux et syndicaux, qui la représentent à différents niveaux, est essentielle. La notion de parties intéressées, sujette à interprétation, devrait être la plus élargie possible. Est-ce la population immédiate ou l'ensemble de la population du Québec ? Est-ce la ville, la MRC, la région ou l'ensemble du Québec ? Sont-ce les gens du secteur d'activité concerné, les personnes dont l'emploi est lié au projet et leurs syndicats ou les citoyens et les citoyennes représentés par différents groupes sociaux et environnementaux ? La réponse est d'une certaine manière fort simple : l'autodéclaration d'être un parti intéressé devrait généralement suffire. Ce n'est pas dire que, dans un souci d'efficacité, il faille parfois restreindre le nombre de groupes ou de personnes qui seront directement entendus. La multiplication des moyens de communication ainsi que des délais raisonnables devraient, là aussi, suffire.

Les instances plus permanentes de concertation doivent aussi faire place à un éventail de représentantes et de représentants syndicaux, sociaux et environnementaux. Depuis des années, le gouvernement libéral a choisi d'écarter le mouvement syndical d'un grand nombre de ces lieux, par exemple, lorsqu'il a transformé les conseils régionaux de développement (CRD) en conférences régionales des élus (CRÉ). Il ne s'agit pas de démoniser les CRÉ, mais de mettre en perspective certaines décisions gouvernementales qui ont comme effet de diminuer la participation du mouvement syndical au développement socioéconomique du Québec et de ses régions.

Plus récemment, plusieurs instances de concertation ont été mises en place pour soutenir l'élaboration et assurer le suivi du Plan Nord, soit un comité ministériel, une Table des partenaires, une Table des partenaires autochtones et des groupes de travail (mines, forêts, énergie, éducation, développement des communautés, etc.). Le mouvement syndical est actuellement exclu de tous ces lieux. Nous devrions y revendiquer une place.

De la même manière, le mouvement syndical est absent dans presque toutes les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Sous la responsabilité des CRÉ, les CRRNT ont un triple rôle : être un catalyseur dans le développement régional en déterminant des potentiels de mise en valeur des ressources naturelles et du territoire; élaborer, avec l'aide du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles (PRDIRT) et participer à leur réalisation; proposer des mesures d'application

LES MÉTALLOS SE PRONONCENT!

« RÉSOLUTION 9 – Participation syndicale au suivi du Plan Nord »

« ATTENDU QUE le gouvernement a rendu public en mai dernier le Plan Nord; [...]

« ATTENDU QUE plusieurs instances de concertation ont été mises en place pour l'élaboration du Plan Nord et devraient poursuivre leurs activités pour en assurer le suivi, soit un comité ministériel, une Table des partenaires, une Table des partenaires autochtones et des groupes de travail;

« ATTENDU QUE les représentants syndicaux ont été tenus à l'écart de ces instances de concertation;

« QU'IL SOIT RÉSOLU QUE le Syndicat des Métallos, de concert avec la FTQ, réclame une présence syndicale au conseil d'administration de la Société du Plan Nord;

« QU'IL SOIT ENFIN RÉSOLU QUE le Syndicat des Métallos, de concert avec la FTQ, réclame une présence de représentants syndicaux représentatifs à la Table des partenaires du Plan Nord ainsi qu'au sein des groupes de travail (mines, forêts, énergie, éducation, développement des communautés, etc.). »

Source : Syndicat des Métallos. *Cahier des résolutions*, 47e assemblée annuelle, Sherbrooke, 16 au 18 novembre 2011, p. 9.

DERNIÈRE HEURE!

Budget 2012-2013 : financement de 8 millions aux CRRNT

Avec l'implantation du nouveau régime forestier, le gouvernement a prévu une contribution plus importante des communautés régionales à la gestion, notamment dans le cadre de la mise en place des forêts de proximité. L'implication du milieu régional s'incarnera essentiellement dans les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) qui se verront confier des mandats et des responsabilités par les conférences régionales des élus (CRÉ). Afin d'accomplir leurs nouvelles tâches, les CRRNT recevront 8 millions de dollars cette année.

Source : Finances Québec. *Budget 2012-2013 – Le Québec et ses ressources naturelles, pour en tirer le plein potentiel*, Québec, mars 2012, p. 87.

des normes et des programmes répondant à leurs besoins particuliers. Seuls trois conseils régionaux (Mauricie et ceux de la Côte-Nord) ont un représentant syndical, soit à la CRRNT ou à un de ses comités de travail. Puisque ces commissions sont nouvelles, il nous faudra quelques années avant de pouvoir évaluer la pertinence de telles instances et leur impact réel sur le développement régional ainsi que le rôle que nous pouvons y jouer.

Pour un accès à de l'information de qualité

L'élaboration d'outils d'information de qualité est un préalable et une condition nécessaire à toute consultation. Les documents d'information et autres outils de soutien aux consultations doivent être clairement rédigés afin de faciliter la compréhension du dossier et de permettre de débattre des enjeux. Cela dit, plusieurs publications à l'intention des groupes et de la population en soutien à une consultation sont souvent grandement déficientes. Par exemple, plusieurs documents utilisent des raccourcis idéologiques, des termes techniques qui ne facilitent pas la compréhension des enjeux ou un langage si vague qu'il en rend opaques les propositions. Il faut demander plus de transparence de la part du gouvernement et de réels outils d'information permettant à la population de comprendre les enjeux et ainsi de participer démocratiquement aux décisions qui la concernent.

Le BAPE : une instance de consultation à garder... et à améliorer !

Le BAPE est une instance de consultation qui doit demeurer. C'est un outil précieux de notre démocratie. Cela dit, son fonctionnement n'est pas parfait et il nous faut rester vigilants. Notamment, les mandats du BAPE sont décidés par le gouvernement qui peut les restreindre comme il l'entend, comme il en a été pour les gaz de schiste. Ainsi, les mandats octroyés au BAPE concernent souvent certains aspects précis d'un projet et n'offrent aucune possibilité de questionner la pertinence de celui-ci, ni d'étudier d'autres propositions.

Une obligation de résultat

Accepter de participer de bonne foi à des consultations commande que l'on croit en notre capacité d'influencer de manière conséquente les décisions gouvernementales. Trop souvent, les résultats de ces consultations sont décevants. En effet, le mandat de

La FTQ soutient le travail du BAPE

« Depuis plusieurs années, au Québec, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est devenu une composante incontournable de la participation démocratique aux débats sur l'environnement. Or, la place du BAPE a été récemment remise en question dans des cercles fort différents.

« D'une part, le gouvernement du Québec, dans sa Stratégie énergétique, veut retirer au BAPE le mandat d'évaluer la justification économique et énergétique des nouvelles activités énergétiques qui pouvaient lui être soumises en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, pour confier cette responsabilité à la Régie de l'énergie. Il s'agit là d'un coup inacceptable car la Régie de l'énergie, qui entend des groupes accrédités dans un cadre beaucoup plus judiciarisé que le BAPE, constituera un frein à la participation du public.

« Par ailleurs, des groupes écologistes, déçus par certaines interventions du BAPE, ont également remis en question sa pertinence.

« Il s'agit là d'un réflexe dangereux, car au-delà d'inévitables divergences entre les parties sur les conclusions des études du BAPE, il ne faut pas oublier que le processus associé au BAPE constitue un modèle de participation citoyenne ouvert, peu formalisé, facilement accessible et qui fait l'envie de plusieurs sur le continent.

« QU'IL SOIT RÉSOLU QUE la FTQ considère que l'ouverture aux débats démocratiques manifestée par le BAPE doit être préservée, et que son mandat actuel soit maintenu afin que les trois composantes du développement durable (économique, social et environnemental) puissent y être traitées de façon conséquente dans leur nécessaire complémentarité. »

Source : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Vers un développement plus respectueux de l'humain et de l'environnement,* [Déclaration de politique], 28e Congrès, Montréal, 2007, p. 9.

consultation est trop étroit mais aussi, et surtout, il n'est pas suivi de décisions structurantes, qui ont des dents. Des rapports sont tablettés parce que les résultats ne conviennent pas. Des politiques fort intéressantes sont présentées mais ne sont pas mises en œuvre par le gouvernement qui en a pris l'initiative ou les gouvernements qui le suivent, comme il est arrivé avec le suivi de la politique énergétique qui a fait suite aux consultations sur l'énergie, en 1995 et 1996.

La consultation globale sur l'eau, qui a eu lieu en 1998 et 1999, est un autre exemple probant du non-suivi des recommandations. Cette vaste démarche de consultation a accouché d'une politique sans dents (Politique nationale de l'eau, 2002), puis d'une loi, elle aussi avec bien peu de mordant (Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant leur protection, 2009).

C'est la responsabilité du gouvernement de prendre les décisions, encore faut-il qu'il les justifie clairement lorsque des propositions qui semblent faire consensus chez un grand nombre de groupes ne sont pas retenues. Qui plus est, le gouvernement doit respecter et implanter ses propres stratégies et politiques, surtout lorsque celles-ci sont le fruit d'un exercice démocratique exemplaire. Lorsqu'il ne le fait pas, la population est en droit d'être insultée par des politiques qui ressemblent alors à des vœux pieux, à des phrases creuses parce que l'action gouvernementale ne suit pas le discours. C'est le cas de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 :

> « La participation des citoyens aux exercices démocratiques est aussi un engagement fondamental à l'égard de la communauté. La démocratie participative et la gouvernance démocratique permettent de prendre en compte les opinions, les connaissances et l'expertise des citoyens à l'égard de leur propre milieu de vie. Cette expertise citoyenne, au travers d'un processus démocratique, enrichit les prises de décision sur des projets ou des orientations qui les concernent, surtout lorsque l'on y a recours tôt dans une consultation.
>
> « Le principe de participation et engagement spécifie que les citoyens et les groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique. »[73]

S'APPROPRIER LE CONCEPT ET LE PROCESSUS DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE

Bien que l'acceptabilité sociale soit un concept assez nouveau, les questionnements auxquels elle fait référence font partie des débats sociaux depuis

73. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Québec, décembre 2007, p. 54.

Acceptabilité sociale : précision linguistique

Selon l'Office de la langue française, la définition de l'acceptabilité sociale est la suivante :

« Ensemble des caractéristiques qui font que l'exploitation d'une ressource naturelle est jugée comme étant potentiellement acceptable par une communauté.

« Il ne faut pas confondre acceptation et acceptabilité. Il faut voir le premier comme une fin (on donne son acceptation à quelque chose, son accord) et le second comme le caractère de qui est acceptable ou ne l'est pas. »

Source : Office de la langue française. *Grand dictionnaire terminologique*, [En ligne] [www.granddictionnaire.com/BTML/FRA/r_Motclef/index800_1.asp] (Consulté le 26 mars 2012).

longtemps. Plus récemment, l'expression a été retenue par le BAPE, adoptée par les médias et semble maintenant incontournable dans les débats concernant la mise sur pied de projets de développement des ressources naturelles et énergétiques. L'acceptabilité sociale est liée aux mouvements de résistance et d'opposition face à certains enjeux économiques, sociaux ou environnementaux et, conséquemment, au climat de méfiance qui règne dans la population relativement à certains choix gouvernementaux.

L'acceptabilité sociale est un concept à trois dimensions. Pour mieux en saisir les contours, il faut en comprendre le caractère relatif, le fait qu'elle est un processus et l'importance de la participation citoyenne[74].

Une notion relative

L'acceptabilité sociale est une notion relative, c'est-à-dire qu'elle n'a pas de valeur absolue, de définition unique. Il n'existe pas une liste de critères exhaustifs permettant de déterminer si un projet est socialement acceptable ou non. Cela s'explique par le fait que l'acceptabilité sociale est étroitement liée à des enjeux sociaux, environnementaux, économiques et de gouvernance. Ces enjeux sont spécifiques à chaque projet et changent en fonction des différentes perceptions que l'on peut en avoir.

Ces perceptions évoluent d'ailleurs au fil du temps : ce qui était acceptable hier ne l'est peut-être plus aujourd'hui (par exemple, la cigarette dans les espaces publics); ce qui est acceptable aujourd'hui ne le sera peut-être plus demain.

Les perceptions diffèrent également selon notre bagage culturel et notre provenance géographique : ce qui est acceptable ici ne l'est peut-être pas ailleurs (par exemple, la chasse aux phoques ou le mariage entre conjoints de même sexe), et vice versa. Il peut aussi exister une très grande disparité de points de vue entre les centres urbains et les régions, relativement à un projet. Par exemple, le projet de complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine, bien reçu sur la Côte-Nord, a suscité une vive opposition ailleurs au Québec. Enfin, ces différences peuvent être tout aussi marquées entre autochtones et non-autochtones, entre groupes provenant de différents pays, entre personnes de différentes conditions sociales et économiques, etc. Bref, l'acceptabilité sociale est un concept changeant et évolutif.

Enfin, la légalité, soit le fait qu'un projet réponde à toutes les exigences légales et réglementaires, n'est pas un facteur d'acceptabilité sociale. D'ailleurs, la plupart des projets qui sont débattus dans l'espace public sont parfaitement conformes aux règlements et lois en vigueur.

Un processus, pas un consensus !

L'acceptabilité sociale n'existe pas en soi, elle doit être construite. Il s'agit donc d'un processus, qui peut être plus ou moins long et contraignant.

L'acceptabilité sociale est beaucoup plus complexe que la logique binaire pour ou contre[75]. Par exemple, il ne s'agit pas de se prononcer pour ou contre la filière éolienne, puisque l'enjeu est plutôt dans les conditions du développement de cette filière. La construction de l'acceptabilité sociale s'apparente davantage à un cheminement critique qu'à un vote qui se tiendrait à un moment précis dans le temps. La tenue d'un scrutin peut faire partie du processus, mais elle ne le remplacera jamais. Ainsi, l'acceptabilité sociale est étroitement liée à l'opinion publique, mais recouvre une réalité beaucoup plus complexe. Il ne suffit pas qu'un sondage ou un vote révèle qu'une majorité de personnes se prononce en faveur d'un projet pour que ce dernier devienne socialement acceptable.

La recherche de l'acceptabilité ne doit pas être confondue avec la recherche d'un consensus ou d'un accord sur toute la ligne concernant un projet.

74. Caron-Malenfant, Julie et Thierry Conraud, *Guide pratique de l'acceptabilité sociale,* Éditions D.P.R.M., Montréal, 2009, 60 p.

75. Sauvé, Lucie. *Enjeux d'acceptabilité sociale*, [Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur le développement durable de l'industrie du gaz de schiste au Québec], 11 novembre 2010, 13 p.

Elle signifie plutôt que la population, à la fin du processus et suite à une analyse des coûts sociaux et environnementaux, juge que les nuisances liées à un projet sont moindres comparativement aux bénéfices qu'il rapportera, qu'elle a été suffisamment consultée, que ses intérêts ont été pris en compte. Dans ce cadre, elle peut choisir de donner son approbation. L'acceptabilité sociale est donc le fruit de l'équilibre trouvé entre les nuisances et les bénéfices d'un projet. Cela dit, le processus ne s'applique pas uniquement à l'étude d'un projet : il continue après le début de celui-ci et continuera aussi longtemps qu'il durera.

Il n'est pas exclu que l'acceptabilité sociale ne soit jamais obtenue ou disparaisse après une certaine période. Un mauvais projet peut être, dès le départ, inacceptable aux yeux des groupes sociaux, des citoyens et des citoyennes, et pour cette raison, être abandonné par les promoteurs. Ceci est arrivé à la centrale au gaz du Suroît, dont le projet a été remisé en 2004. Un projet peut également devenir inacceptable en cours de processus. Il en a été ainsi pour le dossier des gaz de schiste, mis sur la glace temporairement. Sous la pression populaire, le gouvernement a décidé de lancer des consultations tardives, puis de mener une évaluation environnementale stratégique d'une durée de deux ans, période durant laquelle toute activité gazière est interdite. Dans le cas, plus global, du Plan Nord, plusieurs projets vont de l'avant en dépit des nombreuses lacunes dans le processus d'acceptabilité sociale.

La participation citoyenne : une dimension fondamentale

La participation de la population et des groupes citoyens est importante à chacune des étapes du processus : c'est là un des éléments incontournables favorisant l'acceptabilité sociale. Il est nécessaire de tenir des consultations en amont, autrement dit, avant que la version finale du projet ne soit achevée. La consultation doit permettre d'informer la population et les parties intéressées sur les enjeux soulevés. L'information doit être facilement accessible et favoriser une compréhension globale du projet. Ce partage d'information doit continuer une fois le projet démarré.

Le processus menant à une plus grande acceptabilité sociale n'a rien à voir avec un plan de communication qui viserait à convaincre la population du bien-fondé du projet. Le dossier des gaz de schiste a offert un bon exemple d'une réponse gouvernementale aux allures de plan de communication visant à convaincre et n'ayant rien de consultatif : face à la vive opposition des groupes citoyens, le gouvernement, par la voix de la ministre des Ressources naturelles et de la Faune, a d'abord discrédité les opposants, arguant que ceux-ci connaissaient mal le gaz de schiste. A suivi la publication, par l'industrie gazière, d'outils éducatifs sur les bienfaits de cette filière[76]. Les groupes citoyens n'ont toutefois pas été dupes et cette stratégie de communication mise de l'avant par le gouvernement et l'industrie n'a fait qu'attiser la colère de la population, qui s'est mobilisée avec encore plus d'intensité.

Mieux comprendre les tenants et aboutissants de l'acceptabilité sociale permet de mieux situer nos actions dans la mouvance complexe qu'est celle de la participation des citoyens et des citoyennes et des divers groupes aux décisions qui les concernent. Il faut bien comprendre les rouages du processus afin d'être mieux outillés pour y participer et avoir un impact sur celui-ci. Cela permet également de donner plus de cohérence à nos interventions publiques. Bref, il faut mettre l'acceptabilité sociale au service de nos mobilisations !

Se mobiliser

Depuis leur fondation, le mouvement syndical en général et la FTQ, en particulier, ont été impliqués dans les mobilisations qui ont construit l'histoire du Québec : pour des politiques sociales accessibles à tous et à toutes, notamment en matière d'éducation et de santé; pour devenir maîtres de nos ressources naturelles et énergétiques et pour en assurer la transformation en produits finis afin de soutenir le développement du Québec et de l'ensemble des régions. Le colloque de 1994 sur le développement socioéconomique régional a d'ailleurs fait le bilan de nos actions et mobilisations[77].

Le dossier des ressources naturelles et énergétiques se trouve à la croisée de nombreuses luttes passées, actuelles et futures pour le mouvement syndical et c'est avec détermination et vision que la FTQ s'y implique déjà. Les syndicats concernés, mais aussi l'ensemble des conseils régionaux, sont très actifs, tout particulièrement dans les régions où des projets sont déposés, par exemple en Abitibi-Témiscamingue – Nord-du-Québec, au Saguenay – Lac-Saint-Jean, sur la Côte-Nord. Des dossiers majeurs, tels ceux de la forêt, du développement minier, des alumineries, des projets hydroélectriques et, globalement, du Plan Nord ont fait l'objet de nombreuses interventions et mobilisations sectorielles et régionales.

76. Batelier, Pierre et Lucie Sauvé, « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer », *Gestion*, vol. 36, n°2, été 2011, p. 49-58.

77. Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Développer ensemble tous les coins du pays*, Colloque sur le développement socio-économique régional, Jonquière, 25 et 26 octobre 1994, 95 p.

Mais nous sommes aussi un acteur majeur dans le paysage politique, social et économique québécois. Nous devons nous mobiliser et proposer des solutions qui sortent des sentiers battus, ceux rabotés par près de dix années de gouvernement libéral et de politiques régressives. Nous devons également, parfois, sortir de nos propres sentiers battus.

DÉFENDRE NOS MEMBRES, L'ENSEMBLE DES TRAVAILLEURS ET DES TRAVAILLEUSES, L'ENSEMBLE DE LA POPULATION QUÉBÉCOISE

La déclaration de politique de la FTQ sur l'action politique, adoptée au congrès de 2004 est claire : « Notre premier mandat est de défendre les intérêts de nos membres dans leurs milieux de travail. Mais

L'acceptabilité sociale : un cadre d'analyse pour nous guider

Certains facteurs peuvent influencer positivement ou négativement l'acceptabilité sociale. La présence ou l'absence d'un ou de plusieurs de ces facteurs peut faciliter ou entraver le processus d'acceptabilité sociale. Ces facteurs se regroupent en cinq catégories qui forment un cadre d'analyse qui peut nous guider dans nos actions et nos mobilisations.

FACTEURS TECHNIQUES

Ces facteurs sont liés à la technologie utilisée dans le cadre d'un projet. Dans le cas des gaz de schiste, la population a émis de nombreux doutes concernant la technologie (le procédé de fracturation hydraulique), ce qui a beaucoup nui au processus d'acceptabilité sociale de cette filière au Québec. Les projets éoliens n'ont pas soulevé de méfiance sur le type de technologie utilisé, d'autant plus qu'il est facile d'obtenir de l'information sur le sujet.

FACTEURS SOCIAUX

Ces facteurs concernent principalement trois éléments : la légitimité du processus de consultation, l'accès à l'information et le contexte historique. Premièrement, la tenue de consultations est indispensable. Celles-ci doivent être accessibles à tous et toutes et permettre de débattre de l'ensemble du projet, mais également d'étudier les solutions de rechange au projet initial. Les choix du lieu, du moment, de la fréquence et des méthodes de consultation sont autant d'éléments qui influencent la légitimité du processus de consultation. Deuxièmement, il importe d'avoir un accès facile à de l'information neutre et vulgarisée afin que l'ensemble des groupes, mais également la population en général, soient outillés pour débattre des enjeux liés au projet. Enfin, le contexte historique spécifique à une région ou à une localité peut influencer le processus d'acceptabilité sociale. Par exemple, la population d'une région ayant subi d'importants dommages liés à une industrie serait plus prompte à la méfiance à l'annonce d'un nouveau projet du même type.

FACTEURS ENVIRONNEMENTAUX

Ces facteurs sont généralement liés à deux éléments : la récurrence des nuisances et l'historique de l'opérateur. La récurrence des nuisances suite au démarrage d'un projet nuit à l'acceptabilité sociale. Cela démontre également que le processus se poursuit lorsque le projet est mis en branle. Par exemple, dans le cas de la mine Osisko à Malartic, bien que le projet ait reçu un accueil plutôt favorable au sein de la communauté, la récurrence du bruit, de la poussière, des détonations et des vibrations mine actuellement la qualité de vie des résidants qui habitent près de la fosse. L'historique de l'opérateur responsable du projet peut influencer l'acceptabilité sociale, par exemple si celui-ci a connu des ratés dans un projet similaire. Cela a été le cas pour certaines compagnies gazières, déjà actives aux États-Unis et impliquées dans les gaz de schiste au Québec : les expériences d'eau contaminée chez nos voisins du sud ont eu un impact significatif sur le rejet du procédé de fracturation hydraulique au Québec. De manière générale, la transparence sur les questions de santé ou d'environnement est incontournable.

FACTEURS ÉCONOMIQUES

Ces facteurs influencent l'acceptabilité sociale lorsque, par exemple, de trop faibles mesures compensatoires sont offertes aux personnes et aux communautés directement touchées, comparativement aux nuisances causées par un projet. C'est aussi le cas lorsque les retombées économiques globales d'un projet sont minimes, sans aucune mesure comparable à l'investissement de fonds publics qui y est fait. Le Plan Nord offre un bon exemple de l'influence qu'ont ces facteurs économiques

nous avons aussi pour mission de promouvoir les intérêts de tous les travailleurs et les travailleuses et de tous les citoyens et citoyennes ». Pour ce qui est de notre implication spécifiquement liée aux enjeux des ressources naturelles et énergétiques, plusieurs de nos syndicats, qui œuvrent directement dans ces secteurs, sont déjà activement impliqués dans les réflexions et les mobilisations. Mais nos luttes syndicales ne doivent pas uniquement concerner nos membres qui

sur l'acceptabilité sociale : ceux-ci sont au cœur de nombreuses préoccupations des groupes et de la population relativement à ce supposé grand projet.

FACTEURS DE GOUVERNANCE

Ces facteurs concernent plus spécifiquement le rôle des représentants politiques qui sont concernés par le projet (par exemple les maires, les ministres, etc.). D'une part, le manque de transparence de la part des élus, mais également des promoteurs, peut devenir une entrave majeure au processus. D'autre part, c'est sans surprise que la présence de doutes sur la neutralité des représentants politiques nuit passablement au processus. Les gaz de schiste illustrent, une fois de plus, un exemple probant de l'influence négative que peut avoir une mauvaise gouvernance sur le processus d'acceptabilité sociale : dès le départ, les interventions de la ministre des Ressources naturelles et de la Faune étaient clairement en faveur du développement de cette filière.

FACTEURS DE LOCALISATION

Ces facteurs concernent le choix de l'emplacement d'un projet. Si un projet se développe trop près d'une zone peuplée ou encore à proximité, voire à l'intérieur d'un écosystème fragile, il y a fort à parier que cela compliquera le processus. Cela s'applique à tous types d'effets négatifs, qu'ils soient liés à la pollution, au bruit, à l'odeur, à l'impact visuel, etc.

Ces facteurs constituent la base du cadre d'analyse de l'acceptabilité sociale. Nous devons nous y référer et nous demander, dans nos interventions et dans nos mobilisations, quelle est l'influence de chacun de ces facteurs.

Source : Transfert Environnement. *Étude sur les facteurs pouvant influencer l'acceptabilité sociale des équipements de traitement des matières résiduelles – Rapport final*, [Présenté à la Communauté métropolitaine de Montréal], novembre 2010, 198 p.

Défendre nos membres, l'ensemble des travailleurs et des travailleuses, l'ensemble de la population québécoise

« L'action politique est comme l'oxygène du syndicalisme qui lui permet de survivre et de se développer comme mouvement engagé dans la société, mais aussi comme agent négociateur dans l'entreprise. Action syndicale et action politique, souvent, se renforcent. Lorsque nous négocions une convention collective avec un employeur, nous faisons de l'action syndicale, pas de l'action politique. Mais le fait que des syndicats existent et qu'ils aient un droit reconnu de négocier avec les employeurs est le résultat d'une action politique. Et le fait qu'il y ait des lois relativement favorables, qui nous mettent dans un rapport de force plus égalitaire avec la partie patronale, est souvent le résultat de notre action syndicale. Souvenons-nous que l'inclusion dans le Code du travail du précompte syndical obligatoire (la formule Rand) et de l'interdiction de recourir à des briseurs de grève a fait suite à une grève des travailleurs de la United Aircraft (devenue Pratt & Whitney) qui a duré près de deux ans en 1974-1975.

« En tant que syndicalistes, notre premier mandat est de défendre les intérêts de nos membres dans leur milieu de travail. Mais nous avons aussi pour mission de promouvoir les intérêts de tous les travailleurs et les travailleuses, de tous les citoyens et citoyennes. Nous le faisons dans une grande diversité de domaines : normes du travail et accès à la syndicalisation mais aussi éducation dont formation professionnelle, santé et services sociaux, défense et promotion de la langue française, protection de l'environnement, etc. Et nous ne sommes pas seuls à vouloir agir. C'est donc dire l'importance de travailler avec d'autres syndicats et d'autres groupes sociaux pour faire pression sur les partis politiques et les gouvernements, durant leur mandat ou lors d'élections. C'est tout ça faire de l'action politique : par notre politique de présence, par notre action politique autonome, par notre action politique électorale. »

Source : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *La FTQ et l'action politique*, [Déclaration de politique], 27e Congrès, Montréal, 2004, p. 9.

œuvrent dans ces secteurs. L'ensemble des membres de la FTQ est concerné par ces enjeux. Après tout, ce sont aussi des citoyens et des citoyennes ! Qui plus est, informés et bien formés, nous pourrons mener une action déterminante. Le large éventail de la formation syndicale ainsi que les colloques et les activités sur diverses thématiques soutiennent le développement d'une analyse critique et d'une implication en d'autres lieux.

NOUS MOBILISER… AVEC D'AUTRES

L'action politique de la FTQ s'inscrit dans un mouvement beaucoup plus large de mobilisation sociale. Dans ce contexte, et puisque les ressources naturelles et énergétiques soulèvent des enjeux de société, les autres groupes sociaux et environnementaux, mais également des citoyens et des citoyennes, deviennent des alliés. Nous avons déjà réfléchi à notre rôle face aux autres acteurs de ces luttes sociales, d'une part parce qu'ils sont aussi directement concernés que nous et d'autre part, parce qu'ils sont, pour plusieurs, déjà très bien organisés et très actifs dans leurs mobilisations.

Selon plusieurs observateurs, les mobilisations sur le développement des ressources naturelles et énergétiques seraient porteuses d'un changement culturel concernant la mobilisation citoyenne[78] : organisation de débats publics, production et partage de documentations de référence, utilisation des médias sociaux, etc. Les groupes citoyens sont mieux outillés pour participer activement au débat, voire pour l'initier lorsque celui-ci semble faire défaut.

Grâce à la multiplication des technologies de l'information et à l'utilisation massive d'Internet, l'information circule rapidement. La population a accès à une panoplie d'espaces de débat, d'échange et de réseautage. La mobilisation contre les gaz de schiste est un exemple éloquent. En avril 2010, alors que la majorité de la population québécoise ne connaissait rien aux gaz de schiste, quelques citoyens et citoyennes de Saint-Marc-sur-le-Richelieu ont rédigé, avec l'aide d'un groupe environnemental, un dossier de référence[79]. Le document a rapidement été diffusé dans les médias et les réseaux sociaux, ce qui a grandement contribué à faire connaître les enjeux à l'ensemble du Québec et ainsi stimuler une mobilisation élargie. Trop souvent, cependant, les enjeux qui concernent les travailleurs et les travailleuses ne sont pas retenus dans ces mobilisations citoyennes. Nous avons donc un rôle à y jouer pour influencer et convaincre les groupes sociaux et environnementaux que l'on ne peut pas faire de développement durable des ressources naturelles et énergétiques si l'on ne défend pas les droits fondamentaux des travailleurs, des travailleuses et des communautés où ils vivent.

Nous avons aussi une obligation importante : développer une vision globale, qui tient évidemment compte de l'emploi, mais pas uniquement de celui-ci. En 2007, dans l'énoncé de politique sur le développement durable, la FTQ a rappelé l'importance du volet social aux côtés des volets économique et environnemental et a souligné que « [le] volet social se limite trop souvent à l'acceptabilité d'un projet dans son milieu de proximité. Cette approche du développement durable est aux antipodes de la tradition humaniste qui a toujours

Seuls ou avec d'autres : des critères de décision à définir

Lors de son 27e Congrès, la FTQ a adopté la résolution suivante afin d'affirmer l'importance de créer des alliances avec d'autres groupes syndicaux et sociaux :

« QU'IL SOIT RÉSOLU que la FTQ affirme l'importance de travailler en coalition avec d'autres groupes syndicaux ou sociaux, la pertinence de notre participation devant être évaluée à la lumière des critères indicatifs suivants :

- Possibilité de faire reconnaître et promouvoir les droits et intérêts des membres et, plus largement, des travailleurs et des travailleuses;
- Mise en commun des informations et des expertises;
- Élargissement de la base d'appui à nos revendications;
- Respect de notre fonctionnement démocratique. »

Source : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *La FTQ et l'action politique*, [Déclaration de politique], 27e Congrès, Montréal, 2004, p. 17.

78. Batelier, Pierre et Lucie Sauvé, « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer », *Gestion*, vol. 36, no. 2, été 2011, p. 49-58.

79. Batelier, Pierre et Kim Cornelissen, « Québécois et Québécoises, dormons-nous au gaz… de schiste ? », *Regroupement citoyen Mobilisation gaz de schiste et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*, [Document de travail], Saint-Marc-sur-le-Richelieu, avril 2010, 58 p.

historiquement caractérisé les organisations et les mouvements ouvriers »[80].

Dans toute société démocratique qui se respecte, nous devons développer une meilleure compréhension et des alliances avec d'autres groupes sociaux et environnementaux. Mais ces derniers doivent aussi développer une meilleure compréhension des enjeux du marché du travail, de l'emploi et du développement économique et social qui les soutient. Ce rapport de force sera plus important face aux attaques répétées contre nos droits économiques, sociaux et environnementaux.

Le dossier des ressources naturelles et énergétiques fait partie du paysage politique québécois depuis des lustres et pour de nombreuses décennies encore. La FTQ doit continuer à se mobiliser, de concert avec les autres acteurs de la société civile, pour revendiquer haut et fort l'importance des consultations. Que ce soit en commission parlementaire, au sein de différentes institutions démocratiques ou dans les organismes d'État, la FTQ doit être présente pour défendre l'intérêt de ses membres, mais également pour faire avancer des luttes sociales au bénéfice de l'ensemble de la population québécoise. Nous devons lutter pour être reconnus en tant qu'acteur social incontournable et en tant qu'interlocuteur légitime auprès des gouvernements, des entreprises, mais également auprès des autres groupes sociaux et environnementaux, car ces derniers sont aussi porteurs des préoccupations de nos membres. Ensemble, nous devons revendiquer l'importance de la participation des groupes, des citoyens et des citoyennes, et des communautés, puisqu'elle est essentielle au développement de chaque coin de pays et qu'elle contribue au développement de l'ensemble du pays. Le chemin à suivre, c'est à nous de le tracer. C'est ainsi que l'on sort des sentiers battus !

80. Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. *Vers un développement plus respectueux de l'humain et de l'environnement*, [Déclaration de politique], 28e Congrès, Québec, 2007, p. 7.

ANNEXE
Lois et principaux règlements concernant les ressources naturelles et énergétiques

Principales lois du Québec

SOUS LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (MRNF)

Mines et hydrocarbures

Loi sur l'impôt minier (L.R.Q., c. I-0.4)

- Règlement sur les frais et les travaux d'exploration minière et de mise en valeur visés au paragraphe d de l'article 18 de la Loi concernant les droits sur les mines (R.R.Q.,c. I-0.4, r.1)

Loi sur les mines (L.R.Q., c. M-13.1)
Note : Le ministère des Transports est chargé de l'application des dispositions de cette loi qui concernent les chemins miniers autres que secondaires.

- Arrêté ministériel concernant la délégation de l'exercice des pouvoirs attribués au ministre des Ressources naturelles et de la Faune par la Loi sur les mines, à l'exception de ceux relatifs au pétrole, au gaz naturel, à la saumure et aux réservoirs souterrains (R.R.Q, c. M-13.1, r.01)
- Règlement sur la délégation de l'exercice des pouvoirs relatifs au pétrole, au gaz naturel, à la saumure et aux réservoirs souterrains attribués au ministre des Ressources naturelles et de la Faune par la Loi sur les mines (R.R.Q., M-13.1, r.0.2)
- Règlement sur le pétrole, le gaz naturel, la saumure et les réservoirs souterrains (R.R.Q., c. M 13.1, r.1)
- Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure (R.R.Q., c. M-13.1, r.2)
- Arrêté ministériel concernant le type de construction qu'un titulaire de claim, de permis d'exploration minière ou de permis de recherche de substances minérales de surface peut ériger ou maintenir sur les terres du domaine de l'État sans autorisation ministérielle (R.R.Q., c. M-13.1, r.3)

Loi limitant les activités pétrolières et gazières (L.Q. 2011, c. 13)

Loi sur les produits pétroliers (L.R.Q., c. P-30.01)

- Règlement sur les produits pétroliers (R.R.Q., c. P-30.01, r.1)

Électricité

Loi sur l'exportation de l'électricité (L.R.Q., c. E-23)

Loi sur Hydro-Québec (L.R.Q., c. H-5)

Énergie

Loi sur la régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01)

Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques (L.R.Q., c. E-1.3)

Eau

Loi sur le régime des eaux (L.R.Q., c. R-13)
Note : Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune n'est chargé que de l'application de l'article 3 et de la section Vlll de cette loi.

- Règlement sur le domaine hydrique de l'État (R.R.Q., c R-13. r.1)

Loi concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw (L.Q. 1999, c. 18)

Loi sur la location de forces hydrauliques de la rivière Péribonca à Aluminium du Canada Limitée (L.Q. 1984, c. 19 modifiée par L.Q. 2006. c. 46)

Forêt

Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (L.R.Q. c. A-18.1)

Loi sur les compagnies de flottage (L.R.Q., c. C-42)

Loi sur le crédit forestier (L.R.Q., c. C-78)

Loi favorisant le crédit forestier par les institutions privées (L.R.Q., c. C-78.1)

Loi sur les forêts (L.R.Q., c. F-4.1)

- Délégation de pouvoirs dans le cadre de l'application de l'article 256.1 de la Loi sur les forêts
- Règlement sur les changements de destination des bois attribués à un bénéficiaire de contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (R.R.Q., c. F-4.1, r.1)
- Règlement relatif aux contributions au Fonds forestier (R.R.Q., c. F-4.1, r.2)
- Règlement sur la culture et l'exploitation d'une érablière dans les forêts du domaine de l'État (R.R.Q., c. F-4.1, r.3)
- Règlement sur les droits exigibles des producteurs forestiers reconnus (R.R.Q., c. F-4.1, r.4)
- Règlement sur l'inventaire de plants d'arbres à des fins autres qu'ornementales (R.R.Q., c. F-4.1, r.5)
- Règlement sur le mesurage des bois récoltés dans les forêts du domaine de l'État (R.R.Q., c. F-4.1, r.6)
- Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État (R.R.Q., c. F-4.1, r.7)
- Règlement sur les permis d'exploitation d'usines de transformation du bois (R.R.Q., c. F-4.1, r.8)
- Règlement sur les plans et rapports d'aménagement forestier (R.R.Q., c. F-4.1, r.9)
- Règlement sur le Programme de financement forestier (R.R.Q., c. F-4.1, r.10)
- Règlement sur la protection des forêts (R.R.Q., c. F-4.1, r.11)
- Règlement sur les redevances forestières (R.R.Q., c. F-4.1, r.12)
- Règlement sur le remboursement des taxes foncières des producteurs forestiers reconnus (R.R.Q., c. F-4.1, r.13)
- Règlement sur le taux par mètre cube de bois applicable au calcul de la contribution payable par le titulaire d'un permis d'exploitation du bois aux agences régionales de mise en valeur des forêts privées (R.R.Q., c. F-4.1, r.14)

Loi sur les mesureurs de bois (L.R.Q., c. M-12.1)

- Règlement sur les permis de mesureurs de bois (R.R.Q., c. M-12.1, r.1)

Loi modifiant la loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives
(L.Q. 2001, c. 6 modifiée par L.Q. 2003, c. 16, L.Q. 2005, c. 3, L.Q. 2006, c. 45 et L.Q. 2007, c. 39)

Loi modifiant la loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives et prévoyant certaines dispositions particulières en matière forestière applicables aux activités d'aménagement forestier antérieures au 1er avril 2008
(L.Q. 2003, c. 16 modifiée par L.Q. 2005, c. 3 et L.Q. 2005, c. 19)

SOUS LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP)

Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q- 2)

- Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement (Q-2, r. 3)
- Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (Q-2, r.23)

Principales lois canadiennes

Loi sur les opérations pétrolières au Canada
(L.R.C. (1985), ch. O-7)

Loi sur l'administration de l'énergie
(L.R.C. (1985), ch. E-6)

Loi sur la sécurité nucléaire (L.C. 1997, ch. 9)

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
(L.C. 1992, ch. 37)